



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Documentation sur la politique de migration

Protection des migrants forcés

Etat des lieux des concepts, défis et nouvelles pistes

Roger Zetter



© 2014 Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Auteur

Roger Zetter, Professeur émérite,
Refugee Studies Centre, Université d'Oxford

Rédaction

Elsbeth Steiner

Traduction

Caroline Suter

Relecture

Sylvana Béchon, Elodie Morand

Page de couverture

Familles au Mali en route pour un camp de réfugiés.
Photo : UNHCR / B. Sokol / mars 2013

Graphisme et impression

Cavelti AG, medien. digital und gedruckt, Gossau

Distribution

BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern

www.bundespublikationen.admin.ch

Art.-Nr. 420.933 F

12.14 2000 860345187

Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Quellenweg 6

CH 3003 Berne-Wabern

Tél. +41 58 465 91 16

www.ekm.admin.ch

Protection des migrants forcés

Etat des lieux des concepts, défis et nouvelles pistes

Décembre 2014

Roger Zetter, Professeur émérite,
Refugee Studies Centre, Université d'Oxford

Avant-propos

Le domaine de l'asile est en crise perpétuelle mais celle-ci semble aujourd'hui plus grave que jamais. A l'échelle mondiale, le HCR doit gérer l'urgence. A l'échelle européenne, une politique commune se fait attendre. En Suisse, les ajustements légaux incessants cachent un profond désarroi. Ces derniers mois, l'aggravation des conflits aux portes de l'Europe et l'ouverture de routes migratoires en Méditerranée provoquent des drames humains presque quotidiens.

Pour certains, l'Europe et la Suisse devraient se barricader face à des migrations jugées injustifiées. Pour d'autres, il suffirait que les portes s'ouvrent plus largement pour accueillir tous les migrants. Pour une majorité le malaise domine : Que faire face à des effectifs de personnes en détresse si élevés qu'il semble impossible de les accueillir ? Est-il juste que seuls ceux qui prennent le risque d'un voyage au péril de leur vie soient protégés ? Comment faire preuve de solidarité tout en gardant une maîtrise des flux migratoires ? Comment préserver les acquis de la Convention de 1951 tout en apportant les réformes nécessaires au temps présent ?

Nul ne peut juger satisfaisant le système d'asile actuel, mais seul un débat politique de fond, informé par des bases factuelles, est à même de définir les objectifs du futur et les contours des réformes. C'est pour y contribuer que la CFM – issue, rappelons-le, de la fusion de la Commission fédérale des étrangers et de celle des réfugiés – a souhaité prendre du recul. Contrairement à son habitude, elle n'a pas mandaté une étude visant à répondre à un besoin ponctuel – comme au sujet de l'admission de groupes de réfugiés en 2008, des renvois en 2010 ou des séjours temporaires en 2013. Elle a même délibérément évité de se focaliser sur le cas suisse pour privilégier un questionnement de grande ampleur qui concerne tous les pays. Après des réflexions approfondies, le groupe de travail de la CFM a mis au centre de l'étude la notion *Pro-*

tection, plus vaste et moins liée au droit existant que les notions *Asile* ou *Réfugié*. Il en a découlé une série de questions fondamentales : Quels sont aujourd'hui, les besoins de protection à l'échelle mondiale ? Quelles en sont les causes ? Quelles sont les politiques mises en place pour y répondre ? Sont-elles suffisantes ? Quelles sont les pistes futures pour assurer l'accès du plus grand nombre à la protection ?

Répondre à ces questions nécessite une connaissance étendue de la littérature scientifique et des débats politiques actuels, mais aussi un réseau de contacts auprès des organisations et des personnes en charge de la protection à l'échelle internationale. Avec Roger Zetter, la CFM a trouvé la personne idéale pour cette mission. A la fois assez extérieur à la Suisse pour ne pas se laisser influencer par les débats nationaux et grand connaisseur du paysage mondial des migrations forcées, directeur du *Refugee Studies Centre* de l'Université d'Oxford de 2006 à 2011, il a publié certains des articles scientifiques les plus influents sur les régimes de protection. Le Professeur Zetter a immédiatement accepté d'écrire ce rapport et nous l'en remercions très sincèrement. Ce qu'il révèle remet en cause beaucoup d'idées reçues. Il montre que les besoins légitimes de protection sont considérables et les réponses encore balbutiantes. Il pose des bases de réflexion solides et esquisse des pistes pour répondre à l'un des grands défis de notre temps.



Etienne Piguet, Vice-président de la CFM

Table des matières

Acronymes	8
Remerciements	9
1 Résumé	10
2 Vue d'ensemble et portée de l'étude	15
2.1 Objectifs de l'étude	15
2.2 Enjeu de la protection	15
2.3 Portée de l'étude	17
3 Contexte : migration forcée et protection	20
3.1 Migrations internationales	20
3.2 Migrations forcées	21
3.3 Gestion des migrations forcées	24
3.4 Organisation de la protection	26
3.5 Conclusion	31
4 Besoins de protection actuels et émergents	32
4.1 Introduction	32
4.2 Les nouvelles constellations des migrations forcées	33
4.2.1 Déplacements internes et protection dans les pays en conflit	35
4.2.2 Micro-déplacements et mobilité circulaire	38
4.2.3 Des camps vers les villes	39
4.2.4 Migrants piégés dans une situation de crise	42
4.2.5 Le continuum de migration forcée	43
4.2.6 Changement climatique, pressions environnementales et migration forcée	47
4.3 Protection et vulnérabilité liée au déplacement	48
4.4 Conclusion	50

5	Les réponses aux besoins et défis de la protection	51
5.1	Relever le défi de la protection	51
5.2	La protection dans les pays et les régions d'origine	53
5.2.1	Protection en cas de conflits – évacuation et déplacement interne	54
5.2.2	Autoprotection	55
5.2.3	Vulnérabilité liée au déplacement – la protection comme tâche transversale	58
5.2.4	Le Groupe mondial de la protection, une plateforme pour la protection	60
5.2.5	La protection en zones urbaines	63
5.2.6	Programmes de protection régionaux : approches orientées développement et protection	65
5.2.7	Le « plan d'action en 10 points »	68
5.2.8	Responsabilité de Protéger (R2P)	69
5.3	La protection en transit	70
5.3.1	Protection à la frontière	71
5.3.2	Partenariats pour la mobilité et partenariats migratoires	71
5.3.3	Les migrants dans les régions de crises et le MMTF	73
5.4	L'Europe – espace de protection ou déni de protection ?	75
5.4.1	Cadre de la politique européenne de migration	76
5.4.2	Protéger les frontières de l'Europe ou protéger les migrants forcés ?	77
5.4.3	Protection en Europe – RAEC et Programme post-Stockholm	79
5.4.4	Europe – améliorer la protection marginale	82
5.5	Le changement climatique et la protection	84
5.5.1	Développer des capacités et des stratégies de protection	85
5.5.2	L'Initiative Nansen et la protection internationale	86
6	Pistes et modalités nouvelles	88
6.1	Définitions et principes – migration forcée et protection	89
6.2	Migration, migration forcée, développement et protection – réponses structurelles	89
6.3	Améliorer les politiques et les pratiques en matière de protection	90
6.4	L'Europe et la protection	91
6.5	Changement climatique, pressions environnementales et protection	92
7	Bibliographie	94

Acronymes

AGMM	Approche globale de la migration et de la mobilité
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CE	Commission européenne
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
CIR	Consiglio Italiano per i Rifugiati (Conseil italien pour les réfugiés)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CPI	Comité permanent interorganisations (Inter-Agency Standing Committee IASC)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
DMFA	Danish Ministry of Foreign Affairs (Ministère des affaires étrangères du Danemark)
DRC	Danish Refugee Council (Conseil danois pour les réfugiés)
EASO	European Asylum Support Office (Bureau européen d'appui en matière d'asile)
ECRE	European Council on Refugees and Exiles (Conseil Européen pour les Réfugiés et Exilés)
EUROSUR	Système européen de surveillance des frontières extérieures
FICR	Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
Frontex	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'UE
GPC	Global Protection Cluster (Groupe mondial de la protection)
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre (Observatoire des situations de déplacement interne)
IRC	International Rescue Committee (Comité international de secours)
MCOF	Migration Crisis Operational Framework (Cadre opérationnel en cas de crise migratoire)
MMTF	Mixed Migration Task Force (Groupe de travail sur les migrations mixtes)
NRC	Norwegian Refugee Council (Conseil norvégien pour les réfugiés)
OCHA	Office of the Coordination of Humanitarian Affairs (Bureau de la coordination des affaires humanitaires)
OIM	Organisation internationale pour les Migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
PEP	Procédure d'entrée protégée
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPR	Programmes de protection régionaux
PRDP	Programme régional de développement et de protection
R2P	Responsabilité de Protéger (Responsability to Protect)
RAEC	Régime d'asile européen commun
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
RRC	Réduction des risques de catastrophe
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient)

Remerciements

Je tiens à exprimer ma gratitude aux nombreuses personnes qui m'ont accordé leur soutien et fourni des informations pour cette étude. J'aimerais tout d'abord adresser mes remerciements à la Commission fédérale pour les questions de migration pour m'avoir confié ce mandat, qui a été aussi gratifiant qu'exigeant. Ma reconnaissance va en particulier au Prof. Etienne Piguet et à Elsbeth Steiner pour leurs conseils, aide et patience.

Si la liste des personnes qui m'ont fait profiter de leur sagesse et savoir est trop longue pour figurer ici, je souhaite néanmoins remercier :

- mes collègues de la Commission européenne, du CICR, de l'IDMC, de la FICR, de l'OIM, du Conseil norvégien pour les réfugiés, du HCDH et du HCR (à Genève et à Rome) ;
- les fonctionnaires suisses (du Département fédéral des affaires étrangères DFAE et du Département fédéral de justice et police DFJP), norvégiens (du Ministère de la justice et de la sécurité publique, du Ministère des affaires étrangères et de la Commission de recours des services de l'immigration) et danois (du Ministère de la justice et du Ministère des affaires étrangères) ;
- l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), de l'Organisation norvégienne pour les demandeurs d'asile (NOAS), le Conseil italien pour les réfugiés (CIR) et le Service jésuite d'aide aux réfugiés en Italie ;
- le Service central du Système de protection pour les demandeurs d'asile et les réfugiés (SPRAR), Italie ;
- et tout spécialement, Michael Diedring et Aspasia Papadopoulou du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) à Bruxelles.

Roger Zetter

1

Résumé



Camp de réfugiés en Irak. Foto : UNHCR / B. Sokol.

La présente étude se penche sur les besoins de protection des populations forcées à se déplacer et examine les défis actuels et futurs relatifs aux dispositifs de protection. Des recommandations sont ensuite formulées quant à la façon de relever ces défis et d'améliorer cette protection.

Le principe de protection des droits humains, politiques, sociaux et civiques de tout un chacun repose sur des lois, des normes et des règles du droit humanitaire international et des droits de l'homme. Lorsque des Etats ne veulent ou ne peuvent assurer cette protection, qui s'imposerait pourtant suite à un conflit, des violations des droits de l'homme, des persécutions ou d'autres formes de menaces portées à l'encontre de personnes ou de leurs moyens de subsistance, les habitants sont souvent contraints de se déplacer, comme par exemple les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. La communauté internationale se doit alors de fournir à ces personnes une protection afin de réduire leur vulnérabilité face à ces risques.

Les motivations à l'origine de la présente étude reflètent l'intérêt considérable et les préoccupations croissantes concernant les multiples défis auxquels est confrontée la communauté humanitaire pour garantir cette protection lors de crises. En effet, les schémas et les dynamiques des déplacements de population dans le monde d'aujourd'hui n'ont plus grand-chose en commun avec la situation qui prévalait lorsqu'ont été établis les principes normatifs et le cadre juridique international pour la protection dans la *Convention de 1951* (Convention de Genève) et le *Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*.

Les schémas de violence, de conflits et de persécutions de plus en plus complexes, imprévisibles et touchant indistinctement des populations entières ainsi que les modèles de mobilité tout aussi complexes et variés appliqués par les personnes forcées à se déplacer en raison de ces événements remettent en cause l'efficacité des

normes et des pratiques de protection établies. La pauvreté ou encore la mauvaise gouvernance sont d'autres facteurs de risque susceptibles de précipiter la migration forcée. Souvent, le déplacement effectif est d'ailleurs déclenché par une combinaison de facteurs. Par conséquent, de nombreuses personnes actuellement déplacées n'entrent pas dans les catégories et les standards traditionnels et ne peuvent bénéficier des instruments de protection bien établis, parce que les normes définissent trop étroitement la nature des défis et des besoins de protection. Ce changement de circonstances met en relief des questions conceptuelles concernant l'évolution du champ d'application et l'élargissement de l'interprétation de la notion de protection des personnes forcées à se déplacer et interpelle quant au but, à la pertinence et au mode d'exercice de la protection dans les formes actuelles de conflits, de violence et de persécution entraînant des déplacements forcés. Ces réflexions sont discutées dans la présente étude.

Ainsi, la notion de réfugié semble problématique lorsqu'on la réduit à la définition que lui confère le droit international, d'autant qu'elle ne permet pas de rendre compte de la complexité des persécutions frappant les victimes de migrations forcées et la grande variété de motifs qui contraignent les personnes à fuir. Toutes les situations ont cependant en commun que la force et la contrainte jouent un rôle plus ou moins important. La présente étude se concentre sur les personnes qui vivent ces situations, que l'on regroupe sous l'appellation générique de « migrants forcés », laquelle n'est ni une simple définition, ni une dénomination officielle de leur statut. On dénombre plus de 50 millions de migrants forcés dans le monde, et potentiellement plusieurs millions de plus qui ne sont pas répertoriés. Près de 95 pourcent d'entre eux se trouvent dans les pays du Sud, à proximité de leur région d'origine.

La présente étude s'appuie sur une interprétation assez large de la notion de protection, basée sur les fondements normatifs du droit international, mais dans une utilisation conceptuelle et constitutive. Il est cependant admis qu'il existe des divergences entre la spécificité du terme de protection dans son acception juridique et normative et dans son acception de plus en plus largement répandue, telle qu'utilisée

dans le cadre des crises humanitaires. Étroitement liée au concept de vulnérabilité, la notion de protection dans cette étude comprend à la fois des dispositifs de sécurité et des dispositifs de réduction de la vulnérabilité des personnes forcées à se déplacer en raison de menaces pesant sur leur vie ou leurs moyens de subsistance. Les éléments conceptuels et constitutifs de la protection sont réunis dans un cadre opérationnel comprenant les mesures politiques, les programmes et les processus mis en œuvre par les gouvernements, les organisations intergouvernementales et les organisations œuvrant dans le domaine de l'aide humanitaire et du développement.

L'idée principale défendue est que la meilleure façon de comprendre les besoins de protection des migrants forcés consiste à examiner les différents espaces où ils se trouvent à différentes étapes de leur périple. Six « constellations » ou « cadres spatiaux » de migration sont donc étudiés, chacun faisant ressortir de considérables lacunes de même qu'une réduction importante de l'espace de protection et soulevant divers défis en la matière. Voici les six constellations étudiées :

- les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ;
- les micro-déplacements et la mobilité circulaire ;
- l'urbanisation du déplacement forcé ;
- les ressortissants de pays tiers qui sont « piégés dans une situation de crise » ;
- le « continuum de migration forcée » – le mouvement de migrants traversant leur région d'origine, puis transitant à travers des pays plus lointains ;
- le déplacement forcé dans le contexte à évolution lente du changement climatique et des pressions environnementales.

À la base de ces expériences se trouve la vulnérabilité à laquelle sont exposées les personnes avant, pendant et après le déplacement forcé. Dans cette étude, la question est de savoir si la protection conventionnellement « basée sur le statut » est la solution la mieux adaptée ou s'il n'est pas nécessaire de mettre en place des mesures en vue de réduire la vulnérabilité. De ce point de vue, opérer une distinction entre les

« Plus de 50 millions de déplacés dans le monde. »

Résumé

approches « basée sur les besoins » et « basée sur les droits » est déterminant. Ainsi, un croisement du concept de « vulnérabilité liée au déplacement » avec celui de protection est proposé afin d'obtenir une présentation plus nuancée des défis et des problèmes de protection.

L'essentiel de l'étude est consacré à l'analyse critique d'une série d'initiatives actuelles ou émergentes développées par des organisations nationales, internationales ou intergouvernementales et/ou par des acteurs humanitaires non gouvernementaux. Sont notamment examinés la portée de ces initiatives et leur aptitude, avec

leurs points forts et leurs points faibles, à répondre aux besoins de protection et à réduire la vulnérabilité des migrants

« Des modèles de protection différents dans le Nord et le Sud. »

forcés. Voici une partie des initiatives et sujets étudiés : l'autoprotection ; le Groupe mondial de la protection (Global Protection Cluster GPC) ; la protection en zones urbaines ; les programmes régionaux de développement et de protection ainsi que les approches de protection axées autour du développement ; le « plan d'action en 10 points » ; la Responsabilité de Protéger (R2P) ; les partenariats pour la mobilité et la migration ; la protection en transit ; la situation en Europe (à laquelle est consacrée une partie conséquente de l'étude) et notamment la dynamique de fermeture des frontières de l'UE, le régime d'asile européen commun (RAEC) et le Programme post-Stockholm ; les politiques et les aptitudes à protéger en rapport avec le changement climatique.

Cinq arguments principaux viennent étayer l'analyse de ces initiatives.

Premièrement, on observe une profusion de définitions et de pratiques de protection sans que celles-ci ne s'inscrivent dans un cadre cohérent et systématique ou une structure dominante permettant de soutenir ou de coordonner ces initiatives.

Deuxièmement, de multiples organisations internationales, gouvernements et ONG humanitaires ont développé des initiatives de protection visant à atteindre des objectifs institutionnels spécifiques ou leurs propres stratégies de programmes. Toutefois, la protection étant désormais une problématique « globale » – d'aucuns affirment que l'assistance humanitaire est

devenue protection –, rares sont les organisations soumises à l'obligation de protéger. Compte tenu de la diversité des guerres et des crises, cette « prolifération des formes de protection » a peut-être été une réponse nécessaire de la part des organisations humanitaires afin de mieux organiser toute la mécanique de protection face à des situations, des besoins et des capacités d'action particuliers. Associée à la reconfiguration des structures institutionnelles, elle a cependant produit une réponse fragmentée aux défis actuels en matière de protection.

Troisièmement, une dichotomie croissante se dessine entre les concepts et les pratiques de protection dans des régions de déplacement forcé massif d'une part et, d'autre part, les pays du Nord, où des politiques de non-entrée sont de plus en plus souvent opposées aux réfugiés, requérants d'asile et autres migrants forcés. Un modèle de protection à deux volets, limitant sérieusement l'espace de protection pour les migrants forcés, s'est donc installé.

Quatrièmement, si certaines des initiatives reposent sur des sources de droit non contraignantes, ces réponses tendent à être toujours moins basées sur des cadres et principes juridiques et normatifs internationaux, l'accent étant davantage mis sur les instruments politiques et opérationnels. Cette situation reflète et consolide d'ailleurs une mutation profonde à la fois des arguments sous-jacents et de la pratique de la protection : il s'agit du passage de principes basés sur des normes à la « gestion » de la protection, en relation avec la reconfiguration des structures institutionnelles. Ce « cap axé sur la gestion » dans l'octroi de la protection, une assertion significative de la présente étude, met en péril les fondements de la protection.

Cinquièmement, la protection se trouve désormais à la charnière entre droits de l'homme, préceptes juridiques et normatifs et intérêts politiques. La protection devrait transcender les intérêts nationaux et politiques, mais la politisation croissante de la protection est la découverte la plus inquiétante de cette étude. L'universalité de la protection est ainsi compromise, et il devient de plus en plus problématique de répondre aux défis de protection résultant des dynamiques contemporaines de la migration forcée.

L'étude envisage des pistes et modalités nouvelles pour la protection des migrants forcés autour de cinq thèmes.

Sur le plan des *définitions et principes*, l'étude recommande d'accorder une meilleure reconnaissance au phénomène de « migration forcée » ; elle propose de pousser la réflexion concernant les concepts de protection « basée sur les besoins », de protection « basée sur les droits » et de « vulnérabilité liée au déplacement » ; souligne que les normes de protection doivent transcender les intérêts nationaux et politiques ; rejette les politiques de protection binaires des pays du Nord et des pays du Sud, au bénéfice d'un engagement mondial durable et de normes de protection indivisibles ; recommande de dresser le bilan des réponses de plus en plus fragmentaires apportées aux défis actuels de protection ; plaide en faveur de la réactivation de la doctrine de la Responsabilité de Protéger (R2P).

Sur le plan des *considérations structurelles*, l'étude insiste sur le fait que la forme de protection à privilégier est celle qui permet d'éviter le déplacement forcé, ce qui est possible grâce au développement et au respect des droits de l'homme sur le long terme. Elle appelle en outre à l'établissement d'une politique migratoire cohérente qui reconnaisse l'interconnexion entre les migrations forcée et régulière, qui promeuve l'« Approche interdépartementale » et réintègre à l'Agenda de Développement de l'ONU pour l'après-2015 la recherche d'une réponse mondiale à la question des réfugiés et de la migration forcée. Par ailleurs, elle souligne le besoin de politiques qui assurent des canaux plus ouverts pour une migration et une mobilité ordonnées, gérées et en règle. De plus, elle appelle à un redoublement des efforts au niveau international afin d'accélérer l'adoption et la mise en œuvre des *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*. Enfin, elle souligne la nécessité de programmes de réinstallation beaucoup plus vastes et plus efficaces dans les pays du Nord.

Sur le plan de l'*amélioration des politiques et des pratiques en matière de protection*, l'étude plaide en faveur d'un meilleur soutien aux modalités d'autoprotection, encourage le développement d'une protection plus efficace dans les situations de migration locale et circulaire et

recommande que le HCR et l'OIM jouent un rôle plus important dans le développement de l'espace et des standards de protection dans les pays de transit. Elle appelle en outre à un renforcement des politiques et des pratiques visant à protéger les personnes déplacées situées dans des régions urbaines et promeut la « plus-value » des stratégies de protection axées autour du développement, tout en recommandant les approches progressives et flexibles en matière d'intégration locale comme instruments de protection dans les situations de déplacement prolongé. Enfin, elle souligne l'urgence d'intensifier la lutte contre les passeurs et les trafiquants d'êtres humains et appelle à une meilleure protection des communautés susceptibles d'être victimes d'appropriation du sol (land grabbing).

S'agissant de l'*Europe et la protection*, l'étude appelle à un réexamen approfondi de la politique de non-entrée, du traitement extraterritorial des migrants, de la stratégie de gestion des frontières et à un revirement de la politisation comme du « cap axé sur la gestion » en matière de protection afin de réinstaurer en Europe un espace stable et un système de protection à 360 degrés. Par ailleurs, elle reconnaît l'importance de l'Approche globale de la migration et de la mobilité (AGMM) en tant que cadre stratégique global et coordonné, plaide en faveur de l'expansion des mesures de protection temporaire, des entrées protégées et des admissions humanitaires, non sans souligner l'importance d'augmenter substantiellement les possibilités de réinstallation en Europe. De surcroît, elle appelle à une réduction du recours à la détention et à l'expulsion de migrants en situation irrégulière, et plaide tant en faveur du partage et de la standardisation des informations sur les pays d'origine ainsi que de la mise en place aux niveaux national et européen d'inspecteurs indépendants chargés à la fois d'évaluer la situation en matière d'asile, d'immigration et de protection et de dispenser des conseils sur ces points. Enfin, elle souscrit à la nécessité de communiquer et d'agir de façon concertée afin de briser les perceptions et les attitudes négatives dont sont victimes les migrants dans les médias, les organisations gouvernementales et parmi les citoyens européens.

Résumé

Sur le plan du *changement climatique et des pressions environnementales*, l'étude souscrit à l'application des *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* et de la *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique*, qui date de 2009. Elle exhorte en outre les Etats à accorder une priorité plus haute au développement de politiques et de normes de protection qui devraient être intégrées dans des plans et des stratégies portant sur la migration et le changement climatique. De plus, elle insiste sur la nécessité d'améliorer la coordination et la collaboration entre ministères et organismes gouvernementaux, de même que sur la nécessité de développer l'expertise professionnelle dans la protection des droits de l'homme et le droit environnemental. Par ailleurs, elle invite les organisations internationales et intergouvernementales ainsi que les acteurs humanitaires à assumer un rôle plus important en matière de soutien et d'encouragement des Etats et plaide en faveur d'une expansion du statut de protection temporaire pour les personnes déplacées dans le contexte du changement climatique ou de pressions environnementales. Enfin, elle anticipe la contribution majeure qu'apporteront en 2015 les conclusions de l'Initiative Nansen et recommande la poursuite du travail.

2

Vue d'ensemble et portée de l'étude

2.1 Objectifs de l'étude

La présente étude a été commandée par la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).

Elle entend passer en revue – du point de vue des gouvernements des pays du Nord – les besoins en termes de protection des personnes déplacées contre leur gré, de même que les défis actuels et futurs relatifs aux dispositifs de protection, puis formuler des recommandations quant à la façon d'améliorer les politiques en la matière.

Elle poursuit principalement les objectifs suivants :

- exposer, dans les grandes lignes, le concept de protection ainsi que ses typologies, et esquisser les politiques envisageables à cet égard ;
- identifier quels sont les besoins de protection actuels et émergents des personnes déplacées contre leur gré ;
- examiner dans quelle mesure les instruments et politiques de protection sont de nature à couvrir l'éventail des besoins actuels et futurs, et mettre au jour les principaux défis et limites dans l'octroi de la protection ;
- analyser et évaluer la portée des initiatives et réponses nationales, internationales et intergouvernementales à cet égard ;
- formuler des recommandations susceptibles de surmonter les contraintes existantes et de relever les défis politiques en la matière.

2.2 Enjeu de la protection

Les Etats ont la responsabilité de protéger leurs citoyens des conflits violents, des violations des droits de l'homme, de la persécution et des autres menaces pouvant affecter leurs vie et



Des épaves sur les côtes siciliennes, Photo : Simone Prodolliet.

Vue d'ensemble et portée de l'étude

« Quelles sont les interventions entre protection et migration ? »

moyens de subsistance. Toutefois, lorsque les Etats ne veulent ou ne peuvent assurer cette protection, des individus, des familles, voire parfois

des communautés entières, sont souvent contraints de se déplacer ou ne voient de salut que dans la fuite pour chercher protection et réduire leur vulnérabilité. En effet, les migrations forcées précipitées par des crises humanitaires témoignent avec force de l'échec du cadre de protection habituel. Ajoutons que si les migrations forcées sont à la fois une conséquence majeure des lacunes de protection, bien souvent, elles en occasionnent aussi par la suite.

La finalité ultime de la protection est évidemment de prévenir ou d'éradiquer les facteurs sous-jacents déclenchant les migrations forcées ; toutefois, cette entreprise aboutit rarement. Dès lors, protéger les populations déplacées contre leur gré dans le but de sauvegarder leur dignité et leurs droits relève souvent de principes humanitaires et de l'action d'une série d'acteurs, notamment gouvernementaux et humanitaires. La présente étude se propose donc de disséquer les besoins de protection des populations forcées à se déplacer et d'explorer les défis actuels et futurs relatifs aux dispositifs idoines. Elle formule enfin des recommandations quant à la façon de relever ces défis et d'améliorer cette protection.

Les motivations à l'origine de la présente étude reflètent l'intérêt considérable et les préoccupations croissantes concernant les multiples défis auxquels est confrontée la communauté humanitaire pour fournir cette protection lors de crises (voir p. ex. DFAE 2014). A l'échelle internationale et régionale comme sur le terrain, les Etats, les organisations intergouvernementales, les bailleurs de fonds et les acteurs humanitaires « sont confrontés à des défis multiples dans leur tentative d'assurer la protection » (IASC 2013:§4). Ainsi, le « Rapport du Groupe d'examen interne sur l'action des Nations Unies au Sri Lanka » établi par le Secrétaire Général (UN 2012) a sévèrement critiqué l'incapacité à protéger les populations vulnérables dans cette crise, relevant que les « atteintes et enjeux systémiques mis au jour par [leur] rapport ne se li-

mitent pas au Sri Lanka ou aux Nations Unies, pas plus qu'ils ne leur sont propres, mais qu'ils révélaient les défis caractéristiques des *interventions en termes de protection* que la communauté internationale oppose aux crises » (IASC 2013:§6 ; l'auteur souligne). Parmi les exemples cités pour étayer cette affirmation, selon laquelle la communauté internationale s'est souvent montrée incapable de protéger les populations, figurent le séisme en Haïti de 2010 et le génocide rwandais de 1994. A ce funeste inventaire, il faut ajouter le massacre innommable de Srebrenica de 1995, qui s'est déroulé dans une zone de Bosnie-Herzégovine pourtant protégée, qu'il était convenu d'appeler « lieu sûr ».

Ce Groupe d'examen a initié d'autres actions : la déclaration de l'ONU « Les droits avant tout » (Rights Up Front, UN 2014) répète que la « promotion du respect des droits de l'homme » est un des objectifs fondamentaux de l'ONU dans le contexte des violations des droits humains et du droit international humanitaire. Les chefs d'agences du Comité permanent interorganisations (CPI) ont réaffirmé quel était l'engagement et le rôle de tous les acteurs humanitaires pour garantir que « la protection reste au cœur du travail humanitaire »¹. De même, le sixième Dialogue du Haut-Commissaire sur les défis de protection a mis en exergue, en 2013, les principaux enjeux liés à la protection et aux solutions pour les déplacés internes (UNHCR 2013). En publiant récemment les termes de référence d'une étude destinée à examiner quelle place était accordée à la protection par l'ensemble du système humanitaire dans les crises², le CPI a probablement offert le meilleur reflet des préoccupations actuelles et réaffirmé que cette place doit être centrale. Cette étude, dont le but est de positionner la protection comme une partie intégrante de l'action humanitaire, portera sur la totalité des aspects de la protection humanitaire, y compris dans le cadre des migrations forcées.

Mais qu'entend-on précisément par déplacement forcé ? Et par protection ? Comment se matérialise-t-elle ? Quelles sont les interactions entre protection et migration ? Comment les concepts et la pratique ont-ils évolué au cours des dernières décennies au vu de l'explosion du nombre de migrants forcés ? Qui fournit la protection et à qui est-elle destinée ? Uniquement

aux réfugiés au sens de la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951 et du *Protocole* de 1967 ou également à d'autres groupes de personnes contraints de quitter leurs foyers pour des raisons autres que la persécution ? Voici quelques-unes des questions sur lesquelles repose cette étude.

Le principe de protection des droits humains, politiques, sociaux et civiques de tout un chacun repose sur des normes et des règles du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Plus spécifiquement, le principe selon lequel les individus déplacés contre leur gré doivent être protégés a été établi dans la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951 (Convention de Genève), texte qui a ancré le principe de la protection des réfugiés – une des catégories de migrants forcés – dans le droit international ; relevons que c'est ce principe qui a jeté les bases des pratiques et politiques tant légales que normatives en matière de déplacement de réfugiés.

Toutefois, les schémas et les dynamiques des déplacements de population dans le monde d'aujourd'hui n'ont plus grand-chose en commun avec la situation qui prévalait lorsqu'ont été adoptés la Convention de Genève, puis le Protocole de 1967. Les schémas de violence, de conflits et de persécutions de plus en plus complexes, imprévisibles et touchant indistinctement des populations entières ainsi que les modèles de mobilité tout aussi complexes et variés appliqués par les personnes forcées à se déplacer en raison de ces événements remettent en cause l'efficacité des normes et des pratiques de protection établies. Une part significative des personnes actuellement déplacées n'entre en effet pas dans les catégories de la Convention de Genève. Bien d'autres populations déracinées, à commencer par les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, sont de loin plus nombreuses que les réfugiés. Elles n'en sont pas moins vulnérables et nécessitent protection. Ce changement de circonstances – passé à la loupe dans le chapitre suivant – met en relief des questions conceptuelles concernant l'évolution du champ d'application et l'élargissement de l'interprétation de la notion de protection des personnes forcées à se déplacer et interpelle quant au but, à la pertinence et au mode d'exercice de la protection dans les formes actuelles de conflits, de violence

et de persécution entraînant des déplacements forcés, autant de réflexions abordées dans la présente étude.

Protéger les migrants forcés ne résoudra évidemment pas le problème du déracinement ; cela n'en reste pas moins la pierre angulaire de l'action humanitaire internationale ciblant les populations déplacées et de la recherche de solutions durables à leurs souffrances. La tendance – observée tant par les chercheurs que les organisations de défense des droits et les organisations internationales –, qui voit l'« espace de protection » se contracter et les « lacunes de protection »³ devenir de plus en plus béantes, soulève des préoccupations majeures sur l'efficacité de la protection offerte de nos jours aux populations déplacées. Ce sont là les problématiques qui sous-tendent le raisonnement de cette étude et définissent le contexte dans lequel il s'inscrit.

2.3 Portée de l'étude

La protection des droits dans le contexte des besoins humanitaires en général et de ceux d'une population donnée – les migrants forcés – étant de toute évidence un champ de réflexion monumental, une définition de ses paramètres et de sa portée s'impose.

Commençons par la dimension la plus marquante : l'étude se cantonne à la protection des droits d'une catégorie de citoyens – les personnes déplacées contre leur gré –, un concept délicat en soi, sur lequel le chapitre 3 revient en détail. Cela suppose d'appréhender la protection comme un concept transversal couvrant un série

1 Voir p. ex. « The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises », un document de base rédigé conjointement par le HCR et le HCDH et les chefs d'agences du CPI, 8 mai 2013. www.globalprotectioncluster.org

2 « Whole System Review of the Centrality of Protection in Humanitarian Action » www.reliefweb.int

3 L'« espace de protection » et les « lacunes de protection » relèvent de la terminologie couramment utilisée dans la littérature pour décrire deux dimensions cruciales du régime de protection actuel. Ce vocabulaire est né de la dynamique en constante mutation de la migration forcée analysée aux chapitres 3 et 4 (UNHCR 2011b). Le terme « espace de protection » – qui s'entend à la fois au sens physique et métaphorique – décrit tant le changement des zones dans lesquelles les migrants forcés se trouvent (p. ex. la progression de l'urbanisation des déplacements) que l'évolution de la diversité des processus et acteurs humanitaires octroyant protection à ces populations. Les « lacunes de protection » désignent pour leur part les carences dans le cadre international de protection et sa mise en œuvre. Il s'agit donc des situations dans lesquelles les normes et instruments existants ne permettent pas de satisfaire les besoins ainsi que celles où la capacité de protection est limitée en raison de la non-application ou de l'application incohérente des normes et standards idoines (UNHCR 2006).

Vue d'ensemble et portée de l'étude

de facteurs, mais dans un contexte clairement délimité. Parallèlement, l'étude se concentre sur la protection dans un contexte international, elle ne fait donc qu'effleurer la problématique des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI).

Ensuite, si cette étude reconnaît l'importance que revêtent le droit international humanitaire et les droits de l'homme dans le cadre légal et normatif dans lequel s'inscrivent le concept et la pratique de la protection, il ne s'agit pas ici d'une analyse juridique à proprement parler. En effet, elle ne se penche ni sur la jurisprudence, ni sur les procédures juridiques, ni sur l'action des organes judiciaires nationaux et internationaux, ni sur les systèmes de recours, pas plus d'ailleurs que sur la jurisprudence, par exemple, de certaines catégories de violations des droits comme la violence sexuelle ou basée sur le genre. D'autres travaux approfondissent ce contexte juridique, ainsi que les nombreux défis que pose la compréhension et l'interprétation du droit des réfugiés (voir notamment Gammeltoft-Hansen 2011 ; Hammarstad 2014 ; Holzer 2012 ; Simeon 2013). Cette étude se propose plutôt d'expliquer qu'au-delà de ses origines juridiques immédiates, de son cadre normatif et de son souci des droits, la protection est aujourd'hui conçue et pratiquée dans une acception large par les organisations intergouvernementales et internationales et les ONG humanitaires. L'étude répond à ces nouvelles tendances en explorant les typologies, approches et instruments différents retenus en matière de protection et la mesure dans laquelle ceux-ci reflètent de manière adéquate l'évolution de l'environnement qui est celui des migrants forcés nécessitant protection. L'étude soutient que si respecter le cadre normatif autour duquel s'articule la protection est essentiel, cela ne suffit plus aujourd'hui pour se montrer à la hauteur des défis.

En outre, cette étude ne porte pas non plus sur le détail des caractéristiques opérationnelles, techniques et programmatiques de la protection des personnes déplacées contre leur gré, pas plus qu'elle ne propose une analyse des ressources et capacités mobilisées sur le terrain pour leur fournir ce secours. Dès lors, elle ne constitue pas une évaluation du régime et du système humanitaire

de protection des droits des migrants forcés, dont l'ONU est le principal acteur – à travers le Comité permanent interorganisations CPI, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs OCHA), le HCR et le HCDH – et ne passe pas au crible les opérations des organes comme l'OIM, le CICR, les ONG humanitaires, les coordinateurs des affaires humanitaires, les équipes humanitaires pays (EHP) et les missions intégrées. D'ailleurs, en faisant abstraction de ces aspects opérationnels et programmatiques, l'étude n'approfondit pas cette dimension pour les nombreux instruments mis en place par l'Europe, tels que le régime d'asile européen commun (RAEC), Frontex ou Dublin III.

Enfin, cette étude – contrairement à celle commandée par le CPI – ne s'emploie pas non plus à examiner le système dans son ensemble, ni d'ailleurs à analyser le droit humanitaire international dans le contexte des déplacements de populations se fondant sur les normes ; si son ambition est plus modeste, elle entend se distinguer par son caractère novateur.

A la croisée de la protection humanitaire et du déplacement forcé, la présente étude tente de rapprocher les concepts, principes, contenus et éléments constitutifs de ces deux phénomènes en sondant et examinant leurs interactions, tout en cherchant à élargir notre compréhension de la protection dans le contexte de la migration forcée. En ce sens, elle remet en cause la thèse du CPI selon laquelle « la *protection* perd sa spécificité lorsqu'elle est utilisée pour faire référence à une vaste palette d'activités humanitaires » (IASC 2013:§9). Si cet argument a sa pertinence pour des populations dont les droits humains sont susceptibles d'être violés, en termes de protection des droits, le nœud du problème pour les migrants forcés est que la plupart d'entre eux n'entrent pas dans le champ d'application des instruments existants, passent à travers les mailles du filet ou dépassent les capacités des entités responsables. C'est d'ailleurs précisément sur l'opportunité de recourir – pour cette population – à ces doctrines fondées sur des normes répondant à une définition légale étroite que cette étude s'interroge, en suggérant que cette approche pourrait être tant une partie du problème que sa solution.

En transcendant les cadres légal et normatif de même que des conceptions de la protection ancrées dans une époque, l'étude s'efforce d'affiner la portée et le sens de ces phénomènes dans la société contemporaine et d'apporter un éclairage nouveau. En recadrant notre compréhension des concepts de migration forcée et de protection et en traçant plus nettement les contours d'une appréhension commune de ces concepts, l'étude tente d'améliorer la réponse de la communauté internationale aux défis que pose la protection des personnes déplacées contre leur gré.

Pour terminer, selon le mandat confié par la CFM, l'étude se place dans la perspective des pays du Nord, plus particulièrement du point de vue européen.

L'étude est structurée comme suit :

Le chapitre 3 situe le contexte, puis définit et analyse les principaux termes et concepts que sont la migration forcée et la protection.

Le chapitre 4 explore quels sont les besoins d'aujourd'hui et de demain des migrants forcés en termes de protection, examine ensuite dans quelle mesure les instruments et politiques adoptés sont de nature à satisfaire ces besoins, pour ensuite saisir la nature, l'ampleur et la dynamique des défis à relever.

Le chapitre 5 étudie et évalue la portée des initiatives et interventions mises au point par les Etats, la communauté internationale et les acteurs intergouvernementaux pour répondre aux besoins et défis d'aujourd'hui comme de demain en matière de protection.

Le chapitre 6 formule des recommandations et propose des pistes pour réorienter les approches de la protection, de manière à ce qu'elles puissent surmonter les contraintes existantes et être à la hauteur des défis politiques à cet égard.

3

Contexte : migration forcée et protection

3.1 Migrations internationales

Les migrations internationales sont un phénomène complexe qui prend toujours plus d'ampleur à l'échelle mondiale. Généralement désignées par le terme de migrations régulières ou légales, ces migrations sont des déplacements – pour la plupart *volontaires* – de personnes recherchant des perspectives économiques et sociales plus favorables ainsi que des expériences et des modes de vie différents. On estime qu'aujourd'hui, quelque 232 millions de personnes (plus de 3 pourcent de la population mondiale) sont des migrants ayant quitté leur pays d'origine. Cela représente une augmentation de 57 millions d'individus par rapport à l'an 2000 et de 50 pourcent par rapport à 1990, où l'on recensait 154 millions de « migrants internationaux » (UN-DESA 2013). Les migrations internationales – et avec elles, notamment, la mobilité de la main d'œuvre – apportent une contribution majeure au développement socio-économique tant des pays d'origine que des pays d'accueil. Or, l'ampleur de leur augmentation est à la fois la conséquence et le moteur des processus de mondialisation économique qui se sont développés ces dernières décennies.

Le Dialogue de haut niveau de l'ONU sur les migrations internationales et le développement de 2006 et 2013, ainsi que l'attention accordée à la problématique dans l'ébauche du Programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015 font ressortir l'importance prépondérante des migrations pour la communauté internationale.

De nouveaux modèles et processus de migrations internationales sont en train d'apparaître (voir p. ex. Castles *et al.* 2013, Faist et Özveren 2004) : des Etats comme l'Italie et l'Espagne, jusqu'ici pays d'émigration, sont désormais des terres d'immigration ; l'accroissement de la mobilité internationale crée des diasporas, des com-



Deux hommes sauvés par la Marine italienne. Photo : UNHCR / Alfredo Amato.

munautés transnationales et des réseaux sociaux ; la majorité des migrants internationaux (près de 70 pourcent d'entre eux) viennent des pays du Sud ; la migration Sud-Sud est de plus en plus marquée, le Brésil constituant par exemple un pays de destination de premier plan ; malgré cela, les pays postindustriels demeurent les destinations les plus prisées des migrants, la zone où aboutissent 70 pourcent des flux ; l'UE, bon exemple d'espace sans frontières, facilite la mobilité internationale sur son territoire, mais s'appuie sur un contrôle toujours plus strict des arrivées de migrants provenant de l'extérieur.

3.2 Migrations forcées

Outre les migrations régulières *volontaires*, on observe des mouvements migratoires dont l'importance ne saurait être sous-estimée, même s'ils touchent moins de personnes : les déplacements de populations quittant *contre leur gré* leur domicile et leur pays. Suite à l'adoption, en 1951, de la Convention relative au statut des réfugiés (Convention de Genève), on a considéré que ces personnes étaient animées d'une peur légitime d'être persécutées ; elles furent qualifiées de réfugiés. La Convention de Genève définit en effet cinq motifs de persécution associés à ce statut : la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social ou les opinions politiques. En 1967, un protocole est venu compléter la Convention, levant ses restrictions temporelles et géographiques pour lui conférer une véritable portée mondiale⁴. Aujourd'hui, on dénombre 142 Etats parties à la Convention et au Protocole et cinq Etats parties à l'un ou l'autre de ces deux documents.

Au cours des décennies suivant l'adoption de la Convention, le statut de réfugié ne s'est plus seulement appliqué aux personnes concernées par les termes spécifiques de ce document (lequel constitue le cadre légal et normatif du droit international) ; en effet, il a évolué avec le temps pour fournir une description générique englobant un large éventail de personnes poussées à la migration par un conflit, des violences ou d'autres facteurs mais qui ne sont pas, de prime abord, victimes de persécutions au sens de la Convention de Genève.

Les migrations forcées et irrégulières sont désormais un phénomène hautement problématique pour la communauté internationale, en particulier parce que le nombre de migrants, la variété des facteurs les ayant poussés à partir et l'éventail des destinations ont tous pris énormément d'ampleur au cours des deux dernières décennies – une tendance qui devrait se maintenir ces prochaines années.

Les conflits et la violence, les persécutions, le basculement de l'économie sous la domination de seigneurs de guerre, les groupes armés non-étatiques, les mouvements séparatistes, la répression et les violations extrêmes des droits humains peuvent aisément être identifiés comme des causes forçant des populations à fuir leur demeure ou leur pays. Les épurations ethniques, responsables du déplacement forcé de millions de réfugiés au cours des dernières décennies en Bosnie et au Rwanda, par exemple, sont une manifestation extrême de ces conditions « de crise ». Si la violence et les conflits poussent des personnes à fuir leur résidence habituelle, ce sont les conflits intra-étatiques, presque sans exception, qui sont aujourd'hui responsables des migrations forcées. Ainsi, les groupes armés non-étatiques sont de plus en plus souvent à l'origine des violences arbitraires et généralisées qui débouchent sur des migrations forcées, par exemple en Colombie, en République démocratique du Congo RDC, en Somalie, au Mali, en Irak et en Syrie.

Dans toutes ces situations, des conflits et des déplacements forcés peuvent survenir spontanément, déclenchés par de multiples facteurs imprévisibles, ce qui crée un climat de totale incertitude et rend la subsistance des personnes touchées extrêmement précaire.

Une mauvaise gouvernance, un climat d'instabilité politique et une protection défailante des droits humains sont souvent à la base de ces situations débouchant sur des violences généralisées, lesquelles poussent ensuite les populations à fuir pour chercher protection ailleurs ou pour limiter la précarité de leurs

⁴ La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés comportait des limitations temporelles comme géographiques, en cela qu'elle ne prenait en compte que les événements (générateurs de flux de réfugiés) survenus avant 1951 en Europe.

Contexte : migration forcée et protection

moyens de subsistance et leur exposition au danger. Parfois, ces facteurs génèrent des déplacements de nature lente ou épisodique plutôt que les exodes de masse observés en cas de guerre civile dans des conditions de crise humanitaire qui nous sont plus familières (IFRC 2012:19-25).

Des facteurs déclencheurs sous-jacents comme la pénurie d'eau, l'insécurité alimentaire, la sécheresse, la dégradation de l'environnement, la famine et les catastrophes naturelles, tout comme la pauvreté et des moyens de subsistance insuffisamment garantis par un développement économique trop faible, pèsent de plus en plus lourd dans la problématique des déplacements de populations. Même lorsque de telles conditions n'ont pas été ouvertement créées par la force et qu'elles ne s'accompagnent pas de violences, elles obligent souvent des individus à quitter leur foyer : des personnes vulnérables cherchent ainsi à échapper à des situations qui compromettent leur qualité de vie et les mettent en danger de mort. Les changements climatiques deviendront certainement un facteur déclencheur majeur des déplacements forcés au fil du siècle, ces changements se traduisant par de lents processus comme l'élévation du niveau des mers ou la désertification, mais aussi par des conditions météorologiques extrêmes qui s'installent rapidement, phénomènes observés de plus en plus fréquemment.

Dans l'écrasante majorité des cas, c'est une combinaison de facteurs énoncés ci-dessus qui provoque de tels déplacements : les facteurs de risque comprennent la pauvreté, la mauvaise gouvernance et les atteintes aux droits humains ; ils exacerbent les conflits ou les violences épisodiques et généralisées qui déclenchent les migrations forcées. Dans ces situations, des individus, des familles et des communautés se sentent obligés de partir parce qu'il leur est difficile voire impossible, dans de telles conditions, de vivre en sécurité et d'assurer leur subsistance. A ce stade, le lecteur peut déjà percevoir combien il est ardu de définir certaines réalités et de leur trouver une désignation adéquate. La migration volontaire et la condition de réfugié constituent deux extrêmes bien marqués d'un même spectre, entre lesquels on trouve une migration volontaire qui

évolue progressivement, et de façon de plus en plus manifeste, vers des formes de migration forcée.

Que les migrations soient forcées ou non, les schémas de mobilité modernes présentent une caractéristique particulière, qui constitue un fait nouveau : plutôt que de s'installer dans un Etat voisin ou faisant partie de leur région d'origine, un nombre sans cesse plus important de migrants ne font désormais plus que transiter par d'autres pays dans l'espoir de s'établir en Europe, en Amérique du Nord ou en Australasie. Or, il s'agit pour la plupart de personnes sans papiers, ayant de plus en plus souvent besoin de recourir à des passeurs pour les accompagner dans leur périple – des conditions qui accroissent leur vulnérabilité et leur besoin de protection.

Pour comprendre ces schémas et ces processus qui souvent se recoupent malgré leurs spécificités, l'OIM suggère d'adopter l'approche des « crises migratoires », terme qui désigne « les flux de migration et les schémas de mobilité complexes et souvent massifs engendrés par une crise qui, généralement, placent les personnes et les communautés touchées dans un état de grande vulnérabilité et posent des problèmes de gestion des migrations aigus et de longue durée » (IOM 2012:2).⁵

Ainsi, aujourd'hui, la notion de réfugié semble problématique lorsqu'on la réduit à la définition que lui confère le droit international, d'autant qu'elle ne permet pas de rendre compte de la complexité et la grande variété des motifs de la migration forcée (Marfleet 2006). Dès lors, d'autres termes sont utilisés en guise de raccourcis de langage pour désigner des catégories de personnes qui vivent pour une large part ce que subissent les réfugiés en termes de séquestration du déplacement, de dislocation des communautés et d'annihilation des moyens de subsistance, mais auxquelles la Convention de Genève n'accorde pas ce statut (Zetter 2007). A titre d'exemple, on peut citer les termes suivants : « flux migratoires mixtes » (impliquant des personnes chassées par différents facteurs qui se recoupent ou des groupes de personnes voyageant ensemble même si les raisons de leur départ diffèrent), « lien entre l'asile et la migration » (Castles et van Hear 2005), « migration

de crise » (Martin *et al.*, 2014), « migration de survie » (Betts 2013) et « personnes assimilables à des réfugiés ».

Dans toutes les situations évoquées jusqu'ici, la force et la contrainte jouent un rôle plus ou moins important. La présente étude se concentre sur les personnes qui vivent ces situations, que l'on regroupe sous l'appellation générique de « migrants forcés », appellation qui n'est ni une simple définition, ni une dénomination officielle de leur statut.

Les données relatives aux déplacements forcés ne sont pas totalement fiables. Les informations recueillies par les organisations internationales indiquent que les déplacements forcés surviennent principalement à l'intérieur des frontières des pays concernés. Ainsi, à fin 2013, plus de 33,3 millions de personnes dans le monde étaient déplacées à l'intérieur de leur propre pays par un conflit ou des violences (IDMC 2014). En outre, on estime que 32,4 millions de personnes ont récemment dû se déplacer, également dans leur propre pays pour la plupart, suite aux conséquences désastreuses de catastrophes naturelles survenues en 2012 ; les déplacements entraînés par les catastrophes naturelles ne sont pas pris en compte ici, car ils présentent un intérêt limité pour cette étude en raison de leur nature et du fait que les personnes concernées ont moins besoin de protection que les populations déplacées par un conflit ou des violences. S'agissant des personnes contraintes de migrer *en dehors* de leur pays d'origine, la prise en charge de quelque 11,7 millions d'entre elles incombe au HCR, ces personnes bénéficiant du statut privilégié de réfugié dans les relevés de la mi-2013 (UNHCR 2013a:6)⁶ ; en réalité, ce chiffre s'élève désormais à 12,4 millions de personnes si l'on tient compte de l'accentuation de l'exode des réfugiés syriens depuis lors. En outre, près de cinq millions de Palestiniens déplacés bénéficient de la protection accordée par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Ainsi, cette étude concerne presque 53 millions de personnes forcées à se déplacer dans le monde⁷.

Précisons que ces chiffres correspondent uniquement aux statistiques officielles. En réalité, le phénomène concerne beaucoup plus d'individus – probablement des millions de migrants

supplémentaires. En effet, un nombre inconnu de personnes déplacées contre leur gré (à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays) ne sont pas répertoriées par les gouvernements ou les organisations internationales. Les données relatives aux personnes déplacées dans leur propre pays sont peu fiables tandis que d'innombrables migrants pénètrent désormais dans d'autres pays que le leur de façon « irrégulière » et demeurent ainsi, pour la plupart, sans papiers (on parle aussi, à cet égard, de migrants « illégaux »). La plupart des personnes déplacées contre leur volonté sont réticentes à être répertoriées de peur d'être appréhendées et renvoyées chez

elles. D'autres personnes, ayant émigré en vue d'une meilleure situation économique, demeurent absentes des statistiques tout simplement parce qu'elles ne parviennent pas à obtenir les visas d'entrée, à l'heure où les conditions de régulation des migrations internationales se font toujours plus strictes. D'autres personnes encore ne sont pas enregistrées parce qu'elles tombent dans ces catégories diverses de migrants au sujet desquels il n'existe pas de « dispositions » claires et qui ne se voient pas reconnaître le droit de chercher protection ailleurs.

Que les migrants non répertoriés soient déplacés contre leur volonté ou non, ils ne peuvent par définition être comptabilisés avec précision, et aucune évaluation n'est disponible à l'échelle mondiale. On estime qu'en 2012, les États-Unis abritaient 11,4 millions de sans-papiers (DHS 2012), tandis que dans l'UE27, le chiffre était compris entre 1,9 et 3,8 millions de personnes pour 2008 (Triandafyllidou 2009) et qu'en 2009, le Royaume-Uni comptait vraisemblablement 618 000 sans-papiers (Gordon *et al.*, 2009). Par ailleurs, on estime qu'entre 80 000 et 100 000

« « Migrants forcés » : ni une simple définition, ni une désignation officielle. »

5 Cadre opérationnel de l'OIM en cas de crise migratoire, 101e session, 15 novembre 2012, MC/2355, page 2. www.iom.int

6 A cela s'ajoute un million de « people of concern », à savoir des demandeurs d'asile, des personnes de retour au pays et une part importante de personnes déplacées.

7 Ce chiffre n'inclut pas les quelque 15 millions de personnes déplacées chaque année dans le monde par des projets de développement (Cerne et Mathur 2008). Bien qu'à certains égards, on puisse les considérer comme des victimes d'un déplacement forcé, elles ne sont pas prises en compte dans la présente étude.

Contexte : migration forcée et protection

« La difficulté d'assurer la protection tient à l'augmentation des migrants non répertoriés. »

immigrés clandestins résident en Suisse⁸. Sur la base de sources informelles, on peut partir du principe que chaque année, pas moins de 400 000 ressortissants d'Amérique latine et centrale transitent par le Mexique sans papiers val-

ables dans le but d'entrer aux Etats-Unis (Frank-Vitale 2013), tandis que des estimations de l'OIM datant de 2011 parlent de 1 à 1,5 mil-

lion de Zimbabwéens sans documents valables partis pour l'Afrique du Sud en raison de la répression politique et de l'effondrement de l'économie dans leur pays (IRIN 2011). En outre, pas moins de 500 000 personnes pourraient actuellement s'acheminer vers la côte nord-africaine dans l'espoir de gagner les pays européens.

Bien que la marge d'erreur soit très importante dans toutes ces estimations, celles-ci nous permettent d'apprécier l'ampleur du phénomène des migrations irrégulières. Frontex, l'agence européenne pour la sécurité et les frontières extérieures de l'UE, a recensé, 107 000 entrées illégales en Europe détectées comme telles en 2013. Des milliers d'autres passent cependant inaperçues, n'étant ni détectées, ni répertoriées. Comme nous le verrons, la difficulté d'assurer la protection des migrants tient principalement à l'augmentation des flux clandestins, qui reflète souvent la diversité des facteurs de contrainte et des aspirations des migrants évoquée plus haut.

3.3 Gestion des migrations forcées

Avec l'apparition de ces nouvelles dynamiques complexes de déplacements de populations, les migrations internationales en général et les migrations forcées en particulier sont des problématiques d'une grande importance politique pour les gouvernements, puisque presque tous les Etats sont désormais concernés par ces phénomènes en tant que pays d'origine, de transit ou de destination. La communauté internationale accorde d'ailleurs un caractère prioritaire aux migrations, tant pour leurs contributions positives que pour leurs retombées négatives ; en témoignent deux Dialogues

de l'ONU de haut niveau sur les migrations internationales et le développement de 2006 et 2013 (UN 2006 2013), ainsi que l'intégration des migrations dans le programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015. L'engagement de l'UE au regard de cette problématique est tout aussi significatif. Au sein de l'UE, plusieurs instruments et dispositifs attestent de la vaste portée des questions migratoires en général, et de celles touchant aux migrations forcées en particulier : le cadre global de la politique migratoire extérieure de l'UE, l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM) (EU 2011), la politique d'asile européenne commune et le règlement Dublin III, adopté en 2013 (EU 2013)⁹, qui établit la responsabilité individuelle des Etats membres dans l'examen des demandes d'asile déposées par des personnes cherchant protection dans un autre pays que le leur.

Entrées dans une nouvelle ère, les migrations mondiales sont à l'origine d'une mobilité internationale de populations qui ébranle de plus en plus la capacité des Etats, des gouvernements nationaux et de leurs régimes de citoyenneté à gérer et à réguler ces déplacements. Les réponses à ce phénomène reflètent un durcissement du discours politique sur l'immigration, celle-ci étant souvent perçue – du moins dans des sociétés postindustrielles, p. ex. en Europe – comme une menace envers les intérêts souverains de l'Etat, les relations intercommunautaires et l'identité nationale (Zetter *et al.* 2006 ; Bloch *et al.* 2014:15-31). Ainsi, la gestion des migrations internationales et la politique migratoire comptent parmi les premières préoccupations des pays du Nord (voir p. ex. Betts 2011 ; Blitz 2014 ; Geiger et Pécoud 2012 ; Koslowski 2011 ; Gammeltoft-Hansen 2011). Les pays postindustriels représentent en effet les destinations les plus attirantes pour un nombre toujours plus important de victimes de déplacements forcés, qui sont les migrants subissant les pressions les plus importantes.

Les déplacements volontaires de migrants d'un pays à l'autre sont réglementés par un régime bien établi de conventions, normes et standards internationaux protégeant les droits des migrants, d'une part, et par des politiques migratoires nationales qui gèrent et régulent l'entrée

d'immigrés dans le pays, d'autre part. Par ailleurs, l'OIM offre son soutien sur la base d'un double mandat : promouvoir la coopération internationale face aux défis migratoires et contribuer à garantir une gestion des migrations empreinte d'humanité. Ces dispositifs permettent à des migrants titulaires de papiers valables de se déplacer d'un pays à l'autre, ce qu'ils font la plupart du temps de façon réglementaire, dans la dignité et dans la garantie de leur sécurité personnelle ainsi que dans le respect de leur intégrité et de leurs droits.

En ce qui concerne les personnes déplacées contre leur gré et les pays par lesquels elles transitent et dans lesquels elles se rendent, par contre, aucun modèle porteur de la même cohérence ne les prend en charge ni ne les protège dans leur périple. Parmi les migrants contraints de quitter leur pays d'origine, certains forment une catégorie particulière : ils sont reconnus comme des réfugiés au sens de la *Convention relative au statut des réfugiés* de 1951 et du *Protocole* de 1967. Toutefois, la définition de réfugié fournie par l'art. 1A (2) de la Convention, à savoir une personne « craignant avec raison d'être persécutée », est de moins en moins en adéquation avec les moteurs complexes des flux migratoires mixtes de notre époque, liés à des causes multiples. En raison de la diversité des facteurs énoncés ci-dessus qui, suivant différentes combinaisons, peuvent amener un individu à quitter son pays, il devient de plus en plus difficile de déceler précisément et indubitablement les causes des déplacements forcés, d'estimer le niveau de contrainte à l'origine de ces déplacements ou, partant, de déterminer dans quelle mesure la notion de « persécution » correspond aux conditions poussant des populations à quitter leur pays. La distinction entre migrants « volontaires » et migrants « forcés » ainsi que les termes employés pour décrire ces personnes en déplacement sont beaucoup moins clairs que par le passé (Zetter 2007). Par conséquent, proportionnellement parlant, parmi les migrants forcés de quitter leur pays pour une raison ou pour une autre, le nombre de personnes pouvant se prévaloir du statut de « réfugié » ou en bénéficier s'amenuise ; en effet, la majorité de ces individus n'entrent pas dans les catégories prévues par le cadre légal et normatif établi qui réglemente l'accueil et la protection des réfugiés.

Pour les Etats, les gouvernements, les organisations intergouvernementales et les acteurs de l'aide humanitaire confrontés à ces déplacements de populations qui s'opèrent principalement du Sud au Nord, cette forme de migration internationale constitue une préoccupation majeure ; c'est d'ailleurs là qu'il est le plus difficile de protéger les migrants. S'il en va ainsi, c'est parce que les migrations forcées internationales sont déclenchées par des causes multiples et parce que ces déplacements échappent la plupart du temps au cadre légal (les migrants ne disposant pas de pièce de légitimation). Ces migrations inquiètent : premièrement, l'envergure de ces déplacements de populations ainsi que les schémas et les processus auxquels ils obéissent, tous imprévisibles, passent pour générer des conséquences socio-économiques néfastes dans les pays de destination, conséquences complexes et difficiles à gérer ; deuxièmement, les gouvernements perçoivent ces flux non régulés de migrants majoritairement dépourvus de pièce de légitimation comme une menace pour le contrôle souverain des frontières nationales, l'accès au territoire et les concepts de citoyenneté et d'appartenance à un Etat, et ce quelles que soient les raisons ayant poussé ces migrants à quitter leur pays d'origine. Enfin, les migrations non régulées inquiètent parce qu'elles sont considérées comme un vecteur potentiel de terrorisme et de menaces sécuritaires (Lavenex 2001 ; Zetter 2014). Pour toutes

ces raisons, de nombreux pays de destination ainsi que des regroupements supranationaux d'Etats de la même région, comme l'UE, ont adopté des mesures de plus en plus restrictives. L'objectif est premièrement de dissuader les migrants d'entrer sur le territoire par des contrôles plus stricts aux frontières ainsi que par le traitement extraterritorial des demandes d'asile et, deuxièmement, de restreindre sévèrement les droits de ceux qui parviendraient à passer illéga-

« Des millions de personnes migrent sans documents valables. »

8 Données non officielles mentionnées lors d'une interview avec les membres du gouvernement fédéral suisse en février 2014.

9 Venu remplacer le règlement Dublin II de 2003 et la Convention de Dublin de 1990.

Contexte : migration forcée et protection

lement la frontière. Ces instruments et ces mesures politiques accentuent encore la difficulté de fournir une protection efficace et adéquate, comme nous le verrons au chapitre 5.

Quelles que soient les raisons les ayant poussés à quitter leur pays d'origine, les migrants eux-mêmes doivent pour la plupart faire face, au cours de leur voyage, à des difficultés et à des dangers croissants. Comme nous l'avons vu, leur destination n'est pas nécessairement un pays voisin, même s'ils pourraient y bénéficier du statut de réfugié. Souvent, les circonstances poussant des populations au départ sont telles que les individus concernés migrent sans autorisation en règle ni papiers officiels. C'est le cas de millions de personnes venant soit de leur pays d'origine, soit – situation plus problématique – du pays dans lequel elles cherchaient à entrer¹⁰. Dans leur clandestinité, celles-ci doivent souvent affronter de dangereux périple au risque de leur vie. L'augmentation des cas de noyades en mer Méditerranée¹¹ est le triste reflet de cette réalité¹². Indépendamment des raisons de leur départ et de leur statut migratoire, ces personnes risquent de subir de graves violations de leurs droits humains et du droit international humanitaire, d'être victimes de l'exploitation généralisée à laquelle se livrent les réseaux de trafic et de contrebande, ainsi que d'être détenues ou privées de leur liberté pendant leur voyage ou à destination. Elles ont besoin de protection.

En bref, les pressions contraires qu'exercent le principe de souveraineté des États et le principe de protection des migrants, qui cohabitent dans un climat de tension de plus en plus marquée, sont au cœur du défi que constitue la protection des droits des victimes de déplacement forcé. Les gouvernements des pays postindustriels s'efforcent de réguler et de restreindre l'entrée des « migrants forcés », pour la plupart sans papiers, qui n'appartiennent pas à la catégorie légale ou normative bien établie des réfugiés. Les migrants eux-mêmes, dont une grande partie si ce n'est la plupart ne sont justement pas des « réfugiés » aux termes de la Convention de Genève, ont urgemment besoin de protection. Leur situation requiert donc l'attention. Toutefois, comme ils sont dans l'impossibilité d'entrer légalement dans un pays pour y déposer une demande d'asile, ils se trouvent contraints de recourir à des

moyens illégaux, le plus souvent mortellement dangereux, pour accéder à un territoire d'accueil. Or, ces conditions renforcent encore leur besoin de protection. Comme nous le verrons, la régulation des migrations et le durcissement des contrôles aux frontières ont ouvert la porte au « restrictionnisme » et à la contestation, ce qui a des conséquences cruciales pour la protection de certaines victimes de déplacement forcé. Ces pressions sont au cœur des défis liés au secours aux migrants.

3.4 Organisation de la protection

Qu'entend-on exactement par protection ? Le CICR fournit une définition largement acceptée de cette notion, qui comprend à son sens :

« Toutes les activités visant à assurer le plein respect des droits de la personne, conformément à la lettre et à l'esprit du droit pertinent, c'est-à-dire le droit des droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit des réfugiés. » (ICRC 2013)

Tel que présenté ici, le concept de protection fait à la fois référence aux droits fondamentaux dont les êtres humains devraient bénéficier et à la responsabilité des débiteurs de l'obligation de respecter ces droits (ICRC 2012:9-10).

Les États, en particulier, ont le devoir de faire respecter et de promouvoir les droits humains fondamentaux de leurs citoyens et de les protéger de toute violation de ces derniers. Ils sont d'ailleurs ancrés dans le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, ainsi que dans un grand éventail de conventions, traités, normes et standards internationaux¹³.

Dans un État donné, la protection des droits humains n'est pas seulement due aux citoyens. Les migrants en provenance d'autres pays ont eux aussi des droits ; leur protection est nécessaire puisque le fait d'être déplacé peut aisément mettre quelqu'un dans une situation précaire, l'exposer à la discrimination et le rendre vulnérable ; l'interaction entre migration et respect des droits de l'homme est d'ailleurs une source de préoccupation majeure pour le *Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme* (OHCHR 2013a). Par conséquent, cer-

tains instruments de protection des droits de l'homme sont spécifiquement liés aux migrants et aux personnes déplacées contre leur gré, comme les réfugiés et les victimes de la traite d'êtres humains¹⁴. La présente étude se soucie en particulier de la protection des droits dans des situations de conflits, de violences et de persécutions. Une incapacité préexistante à protéger ces droits pourrait figurer parmi les causes de crises humanitaires, comme nous l'avons vu. Or, de telles situations débouchent fréquemment sur des migrations forcées. Toutefois, c'est la survie concrète de conflits, de violences et de catastrophes naturelles qui constitue la plus grande menace pour ces droits : les moyens de subsistance sont alors mis en péril, les conditions de sécurité empirent, l'accès à différents services se perd et il peut arriver qu'on observe des mauvais traitements, des violations des droits humains et des déplacements forcés de personnes. La protection fait donc partie intégrante de l'aide humanitaire, tant pour prévenir les déplacements forcés que pour protéger les victimes de migration forcée dans leur vulnérabilité.

Comme nous l'avons vu, lorsque les Etats sont incapables de protéger les individus de ces phénomènes ou réticents à le faire (par exemple en Afghanistan, en Irak ou en Syrie) ou lorsque des acteurs non-étatiques passent outre à leur obligation de protéger les civils (comme c'est le cas en RDC, en République centrafricaine RCA ou en Somalie), il arrive fréquemment que des populations soient forcées ou se sentent forcées de quitter leur région et souvent leur pays pour chercher refuge ailleurs. Dans ces situations, toutes les personnes déplacées, qu'elles restent dans leur pays ou le quittent, ont droit à la sauvegarde de leurs droits humains fondamentaux. De telles situations ont tendance à accroître dramatiquement leur vulnérabilité et, partant, à augmenter leur besoin de protection. Tel est le raisonnement qui fonde la présente étude. Il convient d'éclaircir ce qu'est la protection des personnes déplacées au sens du droit international, des normes et standards internationaux ainsi que d'autres instruments, mesures politiques et mécanismes. Pour commencer, qui fournit cette protection ?

Cette étude s'appuie sur une interprétation assez large de la notion de protection, conceptuelle et constitutive plutôt qu'opérationnelle et

instrumentale. Le principe de protection émane de plusieurs instruments dont il dérive intrinsèquement, à savoir le droit international des droits de l'homme ainsi que des concepts, normes, standards et principes légaux. Toutefois, au-delà de ce cadre légal et normatif, le concept de protection est aussi constitutif : il va plus loin en incluant la garantie de la sécurité et de l'intégrité des personnes contraintes de se déplacer à cause de menaces pesant sur leur vie et leurs moyens de subsistance, ainsi que la réduction de la vulnérabilité de ces personnes (voir p. ex. Giossi-Caverzasio 2001). Les éléments conceptuels et constitutifs de la protection sont réunis dans un cadre opérationnel comprenant les mesures politiques, les programmes et les processus mis en œuvre par les gouvernements, les organisations intergouvernementales et les organisations d'aide humanitaire et de développement. Si l'ancrage de la protection dans le droit international fait ici l'objet de discussions, ce sont les éléments constitutifs de la protection qui forment la colonne vertébrale du reste de notre étude.

Lorsque l'on s'intéresse aux concepts légaux relatifs à la protection des victimes de déplacement forcé, l'emblématique article premier de la *Convention de 1951 relative au statut des réfu-*

« Tous les déplacés ont droit à la protection de leurs droits humains fondamentaux. »

10 Selon des informations non officielles recueillies en interview dans le cadre du travail de terrain réalisé pour cette étude au printemps 2014, plus de 700 migrants sans document valable arrivent chaque jour en Italie. Pendant le premier trimestre 2014, le pays a vu débarquer davantage de clandestins que sur l'ensemble de l'année 2013.

11 On estime qu'entre 20 000 et 25 000 personnes se sont noyées au cours des 20 dernières années (Human Rights Watch 2014).

12 Selon des informations non officielles recueillies en interview dans le cadre du travail de terrain réalisé pour cette étude au printemps 2014, une très large majorité des migrants sans document valable arrivant en Italie recourent désormais à des passeurs.

13 Ces droits, y compris les droits sociaux, politiques, économiques et physiques sont garantis également à tout être humain par les Etats parties aux traités qui les protègent. Parmi les instruments les plus significatifs en la matière, citons la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, 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 1981 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

14 Il s'agit par exemple de la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, de la Convention des Nations Unies de 2000 contre la criminalité transnationale organisée et de son Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, adopté la même année, ainsi que de la Convention de 2005 du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

Contexte : migration forcée et protection

giés (Convention de Genève) constitue manifestement un bon point de départ pour toute analyse. Au sens de cet article, en effet, le terme « réfugié » s'applique à toute personne qui :

« craignant avec raison d'être persécutée [...], se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou [...] ne veut se réclamer de la *protection* de ce pays »¹⁵ [l'auteur souligne].

Cette définition est venue ancrer le principe de la protection des réfugiés dans le contexte plus large du droit international. La protection, en particulier la protection contre le *refoulement*¹⁶, est ainsi devenue la pierre angulaire des obligations internationales envers les personnes persécutées, ainsi qu'un droit fondamental de ces dernières. En d'autres termes, un lien a été établi entre une forme précise de déplacement forcé – la condition de réfugié – et une façon spécifique de concevoir les besoins des réfugiés en matière de protection. A sa création, le HCR a été établi comme l'organisation responsable de superviser l'élaboration de la Convention de Genève et, notamment, de fournir une protection internationale aux réfugiés dont la situation était de son ressort¹⁷. Dans l'exercice de ce mandat, le HCR fournit des conseils de nature légale et politique sur la protection à des gouvernements, des avocats, des services d'aide juridique et des organismes opérationnels travaillant avec des réfugiés ou des PDI (personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays)¹⁸.

Plusieurs instruments régionaux se basent sur la Convention de Genève. Par exemple, la *Convention de l'Organisation de l'unité africaine OUA* [devenue l'UA] *régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique*, adoptée en 1969, étend la définition de réfugié fournie par la Convention de Genève aux personnes fuyant des « événements troublant gravement l'ordre public », élargissant ainsi la portée de la protection. De même, les pays d'Amérique latine et centrale trouvent une extension de cette définition dans la *Déclaration de Carthagène de 1984*, même s'il s'agit d'un document non contraignant, au contraire de la Convention de l'OUA.

Les conditions qui sous-tendent aujourd'hui la mobilité et les déplacements de populations diffèrent profondément de celles qu'on pouvait observer lors de l'adoption de la Convention relative au statut des réfugiés (1951) puis de

son Protocole (1967)¹⁹, ainsi que des instruments juridiques régionaux. Cette évolution des circonstances fait surgir des questions sur le but, l'envergure et la mise en œuvre de la protection. En particulier, trois problèmes liés les uns aux autres sont au cœur de cette étude.

Premièrement, malgré l'importance fondamentale du principe de protection, le droit international ne définit pas cette dernière, bien qu'il y fasse amplement référence : si ce paradoxe représente une difficulté, il est aussi une chance en cela qu'il permet une grande diversité dans les formes de protection proposées dans différentes situations de déplacement forcé.

Deuxièmement, les dynamiques actuelles de déplacement ébranlent fortement le concept de protection et sa mise en pratique. Comme nous l'avons vu, nous sommes confrontés à des schémas complexes et variés de déplacement à l'intérieur des pays et au-delà des frontières, de même qu'à des aller-retour, comme le montrent les exemples de la Somalie et de la Syrie. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont aujourd'hui beaucoup plus nombreuses que les réfugiés (qui ont, eux, traversé des frontières nationales). Bien souvent, les déplacements sont imprévisibles, comme ceux provoqués par la vague soudaine de soulèvements observés en 2010 dans le cadre du « Printemps arabe ». De plus, les conditions de persécution classiques ne sont de loin plus les seuls moteurs du déplacement : ces derniers incluent désormais des schémas arbitraires de violences et de conflits, comme en RDC, de même que les catastrophes naturelles, les conséquences des changements climatiques, la traite des êtres humains et la contrebande²⁰. Ainsi, en plus des réfugiés et des victimes de persécutions, de nombreuses populations déracinées et vulnérables ont besoin de protection.

Troisièmement, cette diversité croissante des moteurs du déplacement et des conditions qui le sous-tendent génère de plus en plus de lacunes dans la protection. En d'autres termes, on voit de plus en plus de catégories de personnes victimes de déplacement forcé à différents degrés mais dont la situation n'est pas officiellement prise en compte par le droit international et pour lesquelles les instruments de protection internationaux sont très limités, voire absents.

Dans une certaine mesure, le concept de protection, les dispositions y relatives du droit international ainsi que les différents modes de protection et mesures prises par les gouvernements en la matière ont évolué pour faire face au changement, comme on le verra ultérieurement. Malgré cela, la constatation clé de cette étude reste la suivante : *l'adaptation des normes et des instruments de protection demeure insuffisante pour répondre aux dynamiques changeantes des déplacements forcés.*

Ces dernières années, un nombre toujours plus important d'Etats ont ancré la *protection subsidiaire* dans leur droit national. Cette dernière peut prendre diverses formes, faisant l'objet de grandes variations dans les termes utilisés pour la désigner selon les pays (« protection complémentaire », « protection humanitaire », « protection temporaire » et « asile ») (Mandal 2005).

La *protection complémentaire*, en usage dans un certain nombre d'Etats membres de l'UE ainsi qu'au Canada, aux Etats-Unis, en Nouvelle-Zélande et en Australie, par exemple, est une forme de protection légale offerte aux personnes qui ne se sont pas vu reconnaître la qualité de réfugié aux termes de la Convention de Genève mais ne peuvent pour autant regagner leur pays d'origine, leurs droits y étant menacés pour des raisons absentes de ladite Convention. Ces raisons peuvent être des maltraitements graves (représailles, torture ou traitements cruels, inhumains et dégradants) ou l'absence de traitements médicaux appropriés pour des pathologies spécifiques.

Tout comme la « protection complémentaire », le statut de *protection temporaire* a gagné du terrain depuis quelques décennies. Ce statut a été invoqué par les Etats-Unis pour les Honduriens et les Nicaraguayens suite aux ravages de l'ouragan Mitch, en 1998, mais uniquement pour ceux qui avaient déjà quitté leur pays et non pour les personnes véritablement déplacées par l'ouragan à l'intérieur des frontières. La Suisse, quant à elle, a accordé le statut de protection temporaire à des milliers de personnes du Kosovo en 2000. Cette mesure a permis la mise sur pied d'un programme de protection temporaire plutôt fructueux, lequel aurait difficilement pu voir le jour si on avait pleinement considéré ces personnes comme des réfugiés. Par ailleurs,

tant la Finlande (en 2004) que la Suède (en 2005) ont renforcé le potentiel normatif du statut de protection temporaire dans leur législation sur l'immigration, en décidant de l'accorder aux individus empêchés de rentrer dans leur pays d'origine par une catastrophe naturelle.

De nombreux pays européens ont créé la controverse en accordant le statut de protection temporaire à des centaines de milliers de personnes, pour la plupart bosniaques, fuyant la guerre civile dans les années 1990. Ce choix s'est opéré après l'échec des opérations humanitaires visant à fournir une « protection préventive » dans leur pays, selon le terme employé par le HCR. Si, à court terme, cette mesure a eu des répercussions positives, à long terme, les réfugiés se sont retrouvés moins bien protégés que sous la Convention de Genève et ont été renvoyés avec une précipitation excessive (Hammerstad 2014:206).

Différentes formes de *protection subsidiaire* pourraient offrir une certaine marge de manœuvre pour pallier quelques lacunes en matière de protection, au profit d'importants groupes de personnes non couverts par d'autres normes. Cependant, la position des gouvernements est ambiguë. D'un côté, la protection subsidiaire permet aux Etats de ne pas avoir à fournir la protection complète prévue par la Convention de Genève (sans doute la forme la plus généreuse de protection) et d'échapper à toutes les obligations que cela comporte. D'un autre côté, les gouvernements rechignent à créer des précédents ainsi qu'à ouvrir de plus en plus de possibilités d'entrée et de catégories de protection dont les

« Les PDI sont aujourd'hui beaucoup plus nombreuses que les réfugiés. »

15 Article 1A(2) de la Convention relative au statut des réfugiés (Convention de Genève), amendée par le Protocole de 1967.

16 Aux termes de l'art. 33 de la Convention de Genève.

17 Voir le Statut du HCR, adopté le 14 décembre 1950 par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa Résolution n° 428 (V).

18 Voir p. ex. le document intitulé UNHCR Protection Manual, consultable directement à l'adresse www.refworld.org/protectionmanual.html

19 Voir note n° 4 ci-dessus.

20 Voir p. ex. le chapitre 1 du *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2012 – Migrations forcées*, Genève, FICR, www.ifrc.org/en/publications-and-reports/world-disasters-report

Contexte : migration forcée et protection

migrants pourraient demander à bénéficier. Un argument politique en vogue dans le Nord, qui semble ne reposer sur aucune preuve empirique, soutient que la protection subsidiaire a contribué de façon décisive à attirer toujours plus de migrants dans les pays de cette région du monde, en particulier dans ceux où les demandes de protection sont largement traitées dans l'optique du « lien entre l'asile et la migration ». Toutefois, les formes moins développées de protection laissent souvent les migrants dans les limbes et les rendent vulnérables pour de nombreuses années – ils se trouvent alors empêchés de travailler, de réunir leur famille ou de développer un projet de vie à long terme.

Comme nous l'avons relevé, la majorité des victimes de déplacement forcé ne quittent pas leur pays d'origine. Certes, cette étude traite principalement de la protection que nécessitent les personnes déplacées contre leur gré en dehors

des frontières nationales. Toutefois, il existe un lien significatif entre les déplacements internes et les migrations in-

ternationales. En effet, c'est l'incapacité ou la réticence des gouvernements à protéger leurs citoyens qui risque ensuite d'entraîner le déplacement de différentes catégories de migrants au-delà des frontières nationales, où leur protection relèvera du droit international. Le cas de la Somalie, de l'Irak et plus récemment de la Syrie illustrent clairement cet état de fait. Comme nous le verrons dans les recommandations de cette étude au chapitre 6, pour réduire les pressions qui pèsent sur le régime de protection internationale et pour encourager ceux qui ont fui leur pays à le regagner, il est indispensable d'améliorer les capacités de protection et les stratégies de développement de façon à mieux faire face aux moteurs du déplacement forcé interne et aux conséquences de pareille situation.

Ceux qu'on nomme désormais « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » (PDI) ne bénéficient d'aucune protection aux termes du droit international, étant donné que ce sont les Etats eux-mêmes qui sont censés leur fournir cette protection. Elles ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié ni espérer bénéficier d'une quel-

conque forme de protection subsidiaire. Le fait de reconnaître cette lacune en matière de protection a fourni à l'Assemblée générale des Nations Unies l'impulsion pour adopter, en 1998, les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*²¹. Ceux-ci réaffirment que « c'est aux autorités nationales qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de fournir une protection et une aide aux PDI qui relèvent de leur juridiction » (OCHA 2004)²². Pour soutenir les Etats dans cette obligation, les Principes directeurs de 1998 fournissent un cadre composé de normes de protection tirées d'un grand éventail d'instruments contraignants des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit humanitaire. Les Principes directeurs de 1998, qui concernent les PDI, définissent celles-ci comme « des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets » (OCHA 2004)²³.

Même si l'on s'accorde à reconnaître la valeur des Principes directeurs de 1998 – leur importance a notamment été saluée lors du Sommet mondial de 2005 –, leur application se heurte à des obstacles non négligeables. Bien qu'il s'agisse de normes claires, ces Principes ne sont pas contraignants en eux-mêmes à moins d'être formellement intégrés dans le droit national, ce qui est rarement le cas. Si leur importance a été soulignée par les Nations Unies, ils ne font pas officiellement partie des instruments de droit international : ils sont considérés comme du droit non contraignant. Par conséquent, aucune mesure efficace ne garantit leur mise en œuvre ni n'engage à les respecter.

Les Principes directeurs de 1998 ont trouvé un prolongement qui pourrait s'avérer important dans la *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique* (« Convention de Kampala »), adoptée en 2009 et désormais ratifiée. Ce texte assied et renforce le statut des Principes de 1998, améliore et consolide les normes légales essentielles relatives aux déplacements internes et fournit, en principe du moins, un cadre régional global per-

« L'étude aborde le concept de protection sous un angle plus large. »

mettant de répondre aux défis liés à toutes les phases clés du phénomène, de la prévention à la mise en place de solutions durables (IFRC 2012:27-28).

3.5 Conclusion

La protection des victimes de déplacement forcé est un principe largement présent dans le droit international humanitaire et les droits de l'homme. Toutefois – et c'est là le principal objet de cette étude –, les cadres légaux et normatifs liés à la protection présentent des lacunes considérables. De plus, les normes existantes fournissent une protection de moins en moins efficace au vu de la complexité des moteurs et des causes du déplacement forcé ainsi que de la grande vulnérabilité des personnes touchées. Enfin, un concept de protection lié à des catégories normatives spécifiques de statut légal ou disséqué en différents éléments et catégories constitutifs est inadéquat : il permet moins facilement de reconnaître les différents types de besoins existant en matière de protection ainsi que les différentes situations de vulnérabilité, toutes imbriquées les unes dans les autres, qui ressortent des schémas et des processus actuels de migration forcée.

Pour toutes ces raisons, la présente étude aborde le concept de protection sous un angle plus large, en le liant étroitement au concept de vulnérabilité. Une telle approche reconnaît la valeur des cadres légaux et normatifs pour asseoir la protection des droits. Elle critique cependant le fait que ces cadres définissent trop étroitement la nature des défis liés à la protection, et ce précisément parce que la majorité des situations de migration forcée ne sont pas couvertes par les normes, les standards et les instruments de protection existants. Le chapitre suivant détaille davantage la nature et l'envergure des lacunes en matière de protection. Il présente également le concept de « vulnérabilité liée au déplacement » comme une expression plus cohérente des besoins des victimes de déplacement forcé en matière de protection.

²¹ Doc. UNE/CN.4/1998/53/add. 2 (1998).

²² *Principes directeurs* de 1998 – principe 3.

²³ *Principes directeurs* de 1998 – Introduction : portée et objet (2).

4

Besoins de protection actuels et émergents

4.1 Introduction

De quelle protection les personnes déplacées contre leur gré ont-elles besoin ? A quel moment les migrants forcés ont-ils besoin de protection ? Ces besoins varient-ils selon les motifs du déplacement et les catégories de personnes déplacées ? Les politiques et instruments actuels répondent-ils de façon adéquate à ces besoins ? Existe-t-il des lacunes en matière de protection et dans quelle mesure l'« espace de protection » diminue-t-il ? Voilà quelques-unes des questions abordées dans le présent chapitre.

Le chapitre 3 a exposé les paramètres et les dynamiques contemporaines du déplacement forcé et présenté les principaux instruments de droit international et normes sur lesquels se fonde le concept de protection. Dans la suite de cette logique, le présent chapitre examine plus en détail les besoins de protection actuels et émergents des personnes déplacées contre leur gré, *l'accent étant mis sur les sujets prioritaires* plutôt que sur la réalisation d'une étude exhaustive. Sont notamment analysées les situations de déplacement de populations dans les pays du Sud et les conditions de protection dans les pays du Nord et en Europe en particulier, celles-ci variant fortement d'un pays à l'autre.

Si, pour trois raisons étroitement liées, nous avons renoncé à établir ici une typologie conventionnelle ou catégorielle des besoins de protection en fonction des différentes catégories de personnes forcées à se déplacer et à expliquer les causes et facteurs déclenchants des déplacements qui donnent droit à une protection, le présent chapitre se penche sur une série de situations actuelles de déplacement et de mobilité où lesdits besoins et les instruments mis en place pour y répondre représentent de sérieux défis.

Premièrement, comme nous l'avons énoncé au chapitre 3, la diversité des motifs qui forcent des personnes à se déplacer et des destinations



Des femmes réfugiées du Mali dans un environnement urbain. Photo : UNHCR / G. Gordon.

qu'elles choisissent – ce que l'on appelle les « flux migratoires mixtes » – remet en question l'utilité des catégories usuelles basées sur le statut de la personne, tel que celui de réfugié, de requérant d'asile ou de personne déplacée à l'intérieur de son propre pays, pour déterminer clairement les situations qui requièrent une protection et la nature de ces besoins. Établir un lien de cause à effet, c'est-à-dire associer un facteur de cause avec une catégorie de personnes déplacées pour déterminer la protection requise, semble tout à fait impossible.

Deuxièmement, toute catégorisation qui identifie les besoins de protection de groupes prédéterminés de migrants forcés au sein d'une population touchée (p. ex. des réfugiés) risque de diminuer le degré de protection pour la population vulnérable dans son ensemble. Vu, d'une part, les facteurs à variables multiples qui déclenchent la migration forcée et, d'autre part, la diversité des catégories désormais utilisées pour décrire ces personnes et leurs besoins de protection, il est crucial de tenir compte de l'ensemble de ces éléments. Inversement, il faut aussi souligner que trop élargir le champ des besoins de protection est susceptible d'affecter la qualité de la protection, étant donné qu'un plus grand nombre de personnes risque de passer à travers les mailles du filet de sécurité.

Un troisième aspect porte sur le dilemme quant à l'approche à adopter vis-à-vis de la protection : devrait-elle être basée sur le statut, sur les besoins ou sur les droits ? La présente étude a clairement montré que le discours relatif à la protection ainsi que les considérations opérationnelles ont été fortement marqués par la détermination basée sur le statut, qui dépend des cadres juridiques et normatifs internationaux définissant certaines catégories de migrants forcés. Il y est notamment soutenu que les besoins de protection contemporains sont traités moins précisément lorsque les défis liés à la protection sont divisés en éléments et catégories distincts.

En revanche, certains acteurs humanitaires dont le CICR affirment que la migration forcée est une cause déterminante de vulnérabilité et de crises de protection, indépendamment de la catégorie de personnes ou du motif de déplacement. En effet, les conflits armés et la migration forcée prenant de nouvelles formes, ces

organisations avancent que la protection censée répondre à ces vulnérabilités doit être fondée sur une approche basée sur les besoins (IFRC 2011) et non sur un statut légal en particulier. Certaines ONG humanitaires et la FICR défendent quant à elles une approche basée sur les droits pour identifier et déterminer les besoins de protection des migrants forcés. En d'autres termes, le droit à la protection est un droit qui, comme beaucoup d'autres, appartient à tous les êtres humains et donc *a fortiori* aux personnes déplacées contre leur gré. Il ne dépend d'aucun statut juridique (ou social ou politique), mais repose plutôt sur des préceptes éthiques et sur la volonté de redonner une autonomie aux personnes qui en ont été privées en raison d'un conflit ou d'un déplacement (Nyamu-Musembi et Cornwall 2004).

En substance, l'approche basée sur les besoins et celle basée sur les droits sont toutes deux fondées sur une protection traditionnelle par le biais de programmes d'aide humanitaire. En outre, les trois approches mettent en évidence, quel que soit l'élément sur lequel elles se basent, la nécessité de mettre en place un cadre qui intègre le plus grand nombre possible de cas. Un autre sujet majeur développé dans le présent chapitre (4.3) est le concept de « vulnérabilité liée au déplacement », c'est-à-dire les besoins de protection qui surgissent pendant et après la migration forcée, à cause de celle-ci. Les recommandations au chapitre 6 préconiseront que les gouvernements et les acteurs humanitaires traitent les interactions entre la vulnérabilité et la protection des migrants forcés de façon plus globale dans leurs politiques et dans la pratique.

Compte tenu de ces considérations, l'angle d'étude adopté est une typologie hybride qui permet d'examiner efficacement les besoins de protection actuels et émergents.

4.2 Les nouvelles constellations des migrations forcées

Malgré l'accroissement de la mobilité, les personnes forcées à se déplacer restent pour la plupart dans leur pays d'origine ou dans des pays limitrophes. Par le passé, une fois qu'elles avaient été déplacées, les populations en question

Besoins de protection actuels et émergents

demeuraient en outre généralement sur place, en exil prolongé. D'ailleurs, la majorité des réfugiés et des PDI vivent actuellement dans des conditions d'exil de longue durée (Loescher et al. 2008 ; Zetter 2011). Néanmoins, la mobilité croissante des personnes déplacées semble être la caractéristique la plus importante des formes contemporaines de déplacement forcé. Six « constellations » et « cadres spatiaux » de mobilité sont étudiés, soulevant chacun des besoins et des défis de protection nouveaux, variés et exigeants et présentant chacun d'importantes lacunes de protection ainsi qu'une diminution de l'espace de protection.

Premièrement, la plupart des personnes forcées à se déplacer le sont à l'intérieur de leur propre pays. Les défis en matière de protection sont donc ici les plus importants, à la fois parce qu'ils concernent le plus grand nombre de personnes mais aussi parce que certains d'entre eux sont parmi les plus difficiles à résoudre.

Deuxièmement, les populations menacées de déplacement développent des modèles de mobilité complexes pour se protéger et minimiser les risques. Une fois déplacées, elles tendent à rester de moins en moins *in situ* à attendre une solution pour leur exil. Les modes de vie et les moyens de subsistance d'un nombre certes toujours minoritaire mais croissant de migrants forcés sont ainsi marqués par des micro-déplacements et une mobilité circulaire.

Troisièmement, la majorité des personnes forcées à se déplacer – réfugiés et PDI – vit désormais dans leur communauté d'accueil en zones urbaines. L'image caractéristique des réfugiés résidant dans un camp ne concerne en réalité qu'une minorité des personnes déplacées.

La *quatrième* constellation, de plus en plus importante, est celle des « migrants piégés dans une situation de crise ». Ces personnes ne sont pas *a priori* des réfugiés ou des migrants forcés fuyant la violence ou un conflit, ayant à ce titre accès à des mesures de protection, mais des ressortissants de pays tiers qui se trouvent pris dans une situation de crise, se déplacent à cause de cette crise, mais n'entrent pas dans le champ des instruments de protection existants.

La *cinquième* évolution spatiale est ce que l'on appelle le « continuum de migration forcée » ; il s'agit du mouvement de migrants, forcés

ou non, qui traversent leur région d'origine et transitent à travers d'autres jusqu'à gagner les frontières des Etats-Unis, de l'Australie ou de pays post-industriels européens. Ces chaînes de migration se caractérisent par des flux et des motivations mixtes (toutes ces personnes ne sont pas des réfugiés), des déplacements de plus en plus organisés ainsi que des lacunes majeures en matière de protection et une importante diminution de l'espace de protection.

Sixièmement, le changement climatique à évolution lente et les diverses pressions environnementales forment une composante de plus en plus déterminante des nouvelles constellations de déplacement et de mobilité. Or, ces facteurs diffèrent grandement des motifs de déplacement identifiés jusqu'à présent, principalement liés à des conflits et survenant brusquement. Il n'en reste pas moins que les impacts présents et potentiels de tels déplacements, le lien de cause à effet, la question de savoir à quel point ces déplacements peuvent être considérés comme forcés, ou si ces derniers sont ou seront essentiellement internes, sont autant d'aspects qui représentent des défis de taille pour la définition actuelle de cadres juridiques et normatifs de protection.

Ces différents cas de figure ont pour point commun que les migrants, forcés ou non, sont pour la plupart dépourvus de papiers, ce qui les empêche en général de pouvoir accéder à des mesures ou bénéficier de systèmes de protection normaux dans les pays dans lesquels ils pénètrent, par lesquels ils transitent ou qu'ils visent comme destination finale. Ne rentrant ni dans la catégorie des migrants volontaires ni dans celle des réfugiés, ces personnes ne possèdent pas les moyens qui leur permettraient d'obtenir une protection, ce qui accentue d'autant leur vulnérabilité. Les pays du Nord se sont principalement appuyés sur des politiques de non-entrée pour chercher à briser ou à contenir ces continuums de migration forcée ; il en résulte toutefois une diminution radicale de l'espace de protection pour les migrants.

Examinons désormais les problèmes relatifs à la protection rencontrés dans ces six constellations, l'adéquation de la protection existante et les défis qui se profilent sur ces plans.

4.2.1 Déplacements internes et protection dans les pays en conflit

Le fait que la majorité des personnes forcées à se déplacer le soient à l'intérieur de leur propre pays – près de 65 pourcent des 50 millions de migrants en situation régulière et plusieurs millions d'autres, en situation irrégulière – indique à quel niveau se situe le défi de planification et quelle est son ampleur (IDMC 2014, 2014a). Les raisons qui poussent la majorité des migrants forcés à rester dans leur pays d'origine sont multiples : volonté de maintenir des réseaux sociaux, des modes de vie et ce qu'il reste d'environnement familial, envie de demeurer à proximité de leur lieu d'origine au cas où un retour devait être envisageable, possibilité de bénéficier de l'aide et de l'assistance fournies par leur gouvernement (dans certains cas) ou par des acteurs humanitaires internationaux, ou encore impossibilité ou manque de moyens pour partir plus loin. Malgré cette constatation, c'est dans ces pays que l'espace et les capacités de protection sont généralement les plus limités et les plus difficiles à garantir. L'inaptitude à faire respecter les droits des PDI et à protéger ces dernières précipite ensuite le transfert de la crise humanitaire de la migration forcée au-delà des frontières nationales, ce qui conduit dans la plupart des cas à l'émergence d'un problème mondial.

Quels sont les défis de protection auxquels les migrants forcés doivent faire face dans leur propre pays ? Considérons cette question sous deux angles : les circonstances dont résultent les besoins de protection et les questions de capacité, de processus de protection, etc.

S'agissant des circonstances et des situations dont résultent les besoins en termes de protection, elles ressemblent pour beaucoup à celles analysées en détail dans les prochaines sections du présent rapport concernant les autres constellations de migration forcée. Au départ, de nombreux PDI tentent de rester à proximité de leur lieu d'origine, supposant, toujours à tort, qu'ils pourront y retourner rapidement. Parfois, ils se déplacent temporairement, mobilisant leurs propres moyens d'autoprotection (cf. chapitre 5.2.2) ou bénéficiant de l'assistance d'acteurs humanitaires internationaux tels que le CICR. Les stratégies de micro-déplacements

ou de mobilité circulaire adoptées par différents types de migrants forcés (4.2.2) sont également courantes parmi les PDI car ce type de mobilité fait écho à leur souhait de rester non loin de leur lieu d'origine. De fait, l'autoprotection, les micro-déplacements et la mobilité circulaire sont les stratégies de protection caractérisant les PDI. Leur déplacement se prolongeant dans la durée, ils finissent pour la plupart tôt ou tard, comme d'autres migrants forcés, par migrer vers les villes (4.2.3). Contrairement aux migrants qui se trouvent dans des villes de pays étrangers au leur, les PDI jouissent dans les zones urbaines d'une meilleure protection et d'une meilleure sécurité physique ainsi que d'un accès à l'aide humanitaire, lorsqu'elle existe. Les PDI sont par ailleurs tout autant susceptibles que d'autres migrants de présenter une « vulnérabilité liée au déplacement », ce qui ne constitue pas en soi un manque de protection (cf. chapitre 4.3, ci-dessous). Enfin, s'agissant des corrélations examinées dans la suite du présent rapport entre les défis de protection propres aux PDI et ceux concernant les autres migrants forcés, nombre d'éléments suggèrent que la plupart des déplacements dus au changement climatique seront à supporter au sein des pays concernés, d'où une augmentation drastique au cours des décennies à venir du nombre des PDI nécessitant une protection (4.2.6) (Piguet 2008 ; Piguet et al. 2011 ; Zetter 2010).

Outre ces facteurs généraux de déplacement et les défis de protection qu'ils engendrent, deux aspects concernent spécifiquement les PDI.

Une lacune importante en termes de protection des PDI, et qui provoque incidemment le déplacement forcé de nombreuses personnes dans maints pays du Sud, résulte du phénomène d'*appropriation du sol (land grabbing)* – processus par lequel des terrains appartenant initialement à des communautés rurales vulnérables (parfois des populations autochtones) sont transférés à des sociétés privées ou à des investisseurs, impliquant souvent des moyens illégaux et coercitifs voire de la violence (IFRC 2012:146-7). Cette pratique est fréquemment associée à la production et à l'exportation agro-industrielle à grande échelle (huile de palme, biocarburants, hydrocarbures, élevage de crevettes, etc.) destinée à l'export, notamment vers les pays du Nord. Elle a entraîné

Besoins de protection actuels et émergents

des déplacements forcés (et souvent violents) dans des pays tels que la Colombie, le Guatemala, l'Indonésie, la Malaisie, le Kenya, le Nigéria, la Tanzanie ou encore le Bangladesh, ce qui ne va pas sans accroître l'appauvrissement des paysans démunis et des agriculteurs en mal de terres. Notons que les surfaces appropriées se trouvent généralement à la périphérie des pays concernés ou correspondent à des terrains jusque-là considérés

« Le déplacement forcé constitue l'option de dernier recours. »

comme de faible valeur par les gouvernements et les exploitants agricoles commerciaux. Elles sont pour la plupart

occupées au départ par des petits exploitants agricoles (assurant leur propre subsistance), des communautés autochtones ou d'autres minorités ethniques attachées à ces terres qu'ils utilisent depuis des générations ; toutefois, ces régimes fonciers sont difficiles à « protéger » au sens formel. Par conséquent, les arrangements traditionnels ou relevant de la coutume sont très exposés au risque de prédation par des élites locales ou des sociétés multinationales. Il n'est d'ailleurs pas rare que les gouvernements, vivement intéressés à doper leurs recettes d'exportation, soient eux-mêmes complices de ces procédés ; ils négligent notamment la supervision des activités du secteur privé, laquelle permettrait d'assurer le respect des droits des personnes déplacées pour cause de transfert de terres. Sur ce point, la protection des droits fonciers et des modes de vie est profondément lacunaire.

Le second aspect propre aux PDI réside dans la nécessité de distinguer les défis de protection auxquels sont confrontées les personnes déplacées de force (c'est-à-dire le cas des personnes étudiées jusqu'à présent et qui est approfondi dans la suite du présent chapitre) et la protection des civils en cas de conflit armé. En effet, les guerres contemporaines – qui sont le fait d'acteurs non étatiques – ciblant en premier lieu les civils, leurs besoins en termes de protection sont vitaux, même si cela n'est pas directement l'objet de la présente étude. D'ailleurs, un rapport gouvernemental suisse (DFAE 2013 : 6) souligne lui aussi que les risques et les besoins de protection des civils se trouvant dans un conflit armé diffèrent considérablement d'un pays à l'autre et

même entre les différentes régions d'un même pays en guerre. De plus, selon le groupe démographique ou social auquel ils appartiennent (sexe, âge, etc.), ces individus sont plus ou moins vulnérables. Bien que dans les situations de conflit armé, les personnes cherchent généralement à s'auto-protéger (5.2.2), elles sont en réalité extrêmement exposées malgré les normes et les protections légales édictées par le droit international humanitaire et les droits de l'homme.

Il est important de rappeler dans le cadre de cette étude consacrée à l'analyse de la migration forcée et des situations dont émergent des besoins de protection que le déplacement forcé constitue pour les personnes concernées l'option de dernier recours. C'est uniquement à contre-cœur et une fois épuisées toutes les autres stratégies leur permettant de rester sur place et de se protéger contre des actes de violence ou des violations graves de leurs droits que ces personnes se résolvent à quitter leur domicile, à évacuer leur logement et à rompre avec leur mode de vie. Si le « *droit de rester* » s'applique à tous les types de déplacement forcé (et particulièrement aux cas d'appropriation du sol), ce concept est délicat à manier dans le contexte des PDI puisqu'il porte précisément sur le motif initial susceptible de faire du risque de migration forcée, dans un premier temps au sein de son propre pays, une réalité.

Comme la protection s'inscrit dans l'approche basée sur les droits, les acteurs humanitaires recourent de plus en plus au concept du « droit de rester », d'une part comme moyen de protection ultime pour les communautés vulnérables qui risquent d'être déplacées de force et, d'autre part, pour éviter la charge qui pèsera sur les communautés d'accueil si le déplacement a lieu. Toutefois, ce concept doit être examiné avec circonspection lorsque le conflit et la violence placent les familles et les communautés face à un risque élevé de « vulnérabilité liée au déplacement » (4.3). En effet, le droit de ne pas être déplacé ne saurait supplanter la protection ou d'autres droits fondamentaux auxquels tout individu peut prétendre, notamment la liberté de mouvement, le droit d'être relogé et celui de quitter son pays pour solliciter une protection auprès d'autres juridictions. Il ne peut pas davantage être invoqué pour refuser à ces personnes les

droits en question. Les PDI sont de plus en plus souvent piégés avec peu ou pas de protection dans des situations de crise chronique, par exemple en Syrie, en Irak ou en République centrafricaine, cas dans lesquels, le droit de rester ne peut pas être privilégié par rapport à d'autres mesures de protection.

Plusieurs observations s'imposent désormais concernant le deuxième sujet principal de la présente section sur les déplacements internes, à savoir les défis qui surgissent concernant les capacités et processus de protection.

Premièrement, il convient de noter que la violence au sein d'un Etat et par conséquent les besoins de protection liés au déplacement forcé, notamment dans les frontières de son propre pays, sont dans un premier temps généralement locaux et de petite envergure. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, la violence a tendance à surgir de manière spontanée dans la plupart des conflits contemporains, les éléments déclencheurs étant souvent multiples et imprévisibles. En outre, cette violence n'est pas toujours rendue publique, il se peut que les organisations de la société civile en soient menacées et que les acteurs extérieurs soient à peine au courant de la problématique. Or, nous avons vu que prôner des mesures de prévention ou le droit de rester est rarement souhaitable ou possible. La situation s'envenime ensuite progressivement, mais il est difficile de s'attaquer à ses conséquences avant que n'éclate un conflit armé et que ne soient commis des actes de violence concrets. A cela s'ajoute que, comme le montrent les exemples du Soudan ou de la Syrie, les gouvernements, à qui il incombe théoriquement de protéger leurs citoyens en premier lieu, sont souvent eux-mêmes complices voire auteurs des violences ou partie prenante du conflit qui forcent les personnes à se déplacer. La souveraineté étatique étant inviolable, il n'est pas simple d'aider les gouvernements à protéger leur propre population sans risquer d'exposer cette dernière à un plus grand risque.

L'adoption des *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* (1998) a été révélatrice des défis auxquels sont confrontés les PDI. Comme nous l'avons évoqué au chapitre 3, le problème est que ce texte n'est pas contraignant ; dès lors, même si de nom-

breux pays en reconnaissent l'existence et les intègrent dans leur législation nationale, il manque à ces pays à la fois les compétences et les ressources nécessaires pour les faire appliquer et bien souvent la volonté de le faire. Pour la population locale, faire valoir ces droits, pourtant inscrits dans la législation nationale et les orientations normatives (IDMC 2014a), relève donc de la gageure.

A cet égard, le cas des *violences post-électorales au Kenya en 2007* est instructif, car il démontre les défis de protection auxquels sont confrontées les PDI dans un pays en conflit ainsi que les défis politiques à une plus grande échelle. Quelque 600 000 personnes, principalement des habitants de zones urbaines, se sont alors déplacées au sein de leur propre pays, trouvant refuge où elles pouvaient. L'accès à toute forme de protection et aux nécessités de base était cependant sporadique et assuré uniquement par des organisations humanitaires, locales et internationales ; les autorités gouvernementales étaient quant à elles dépassées par la situation. A cette période, le gouvernement kenyan n'avait au niveau national ni intégré les Principes directeurs de 1998 dans un cadre légal, ni adopté des orientations normatives relatives aux PDI. Parmi ces 600 000 personnes, nombreuses sont celles qui n'ont pu regagner leur domicile. Le problème des déplacements forcés de population et du contrôle territorial ne date pas uniquement de la période post-électorale de 2007 ; il s'agit là d'un problème politique très sensible, qui remonte jusqu'à la période coloniale et postcoloniale du pays. Depuis 2007, le gouvernement kenyan a donc étudié l'opportunité d'intégrer les Principes directeurs de 1998 dans la nouvelle constitution et les options concrètes possibles. Si la question n'a été résolue que récemment, l'intégration des principes s'accompagne finalement d'un élément innovant, puisque les lignes directrices de la politique *ad hoc* ont été élaborées avec le concours d'acteurs de la société civile travaillant dans le domaine des déplacements internes et des droits de l'homme, de représentants des PDI, d'organisations internationales et d'autres organisations.

C'est précisément pour surmonter certains des défis évoqués plus haut que l'Union africaine a adopté en 2009 la *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux person-*

Besoins de protection actuels et émergents

« Des modèles de mobilité complexes pour se protéger. »

nes déplacées en Afrique (« Convention de Kampala »). Cette convention est entrée en vigueur en 2012 ; à ce jour, sur les 54 membres de l'Union africaine, 39 l'ont signée et 22 ratifiée. Il s'agit d'une évolution normative remarquable

car, doté d'un *caractère contraignant*, ce traité donne aux Principes directeurs de 1998 une force juridique dont ils

manquaient jusqu'à présent. Toutefois, les instruments régionaux, même contraignants comme la Convention de Kampala, ne peuvent efficacement protéger les PDI que si les gouvernements s'engagent à les mettre en œuvre et possèdent les moyens de le faire. Il est peut-être trop tôt pour émettre un jugement, mais si l'on en croit l'expérience dans des pays certes fragiles tels que la République centrafricaine, la RDC ou la Lybie, le pronostic n'est pas bon.

Lorsque les PDI ne sont pas protégées, elles se protègent elles-mêmes en prolongeant leur migration forcée au-delà des frontières de leur pays. La suite de notre analyse se concentre sur les défis que pose la protection dans un tel contexte, tout en reconnaissant les similitudes qui existent entre les risques auxquels sont confrontées les PDI et les migrants forcés qui cherchent refuge à l'étranger.

4.2.2 Micro-déplacements et mobilité circulaire

Les populations à risque se caractérisent désormais par de nouveaux modèles et processus de mobilité – avant, pendant et après le déplacement forcé –, lesquels soulèvent une deuxième série importante de lacunes de protection.

Les populations menacées de déplacement développent des modèles de mobilité complexes pour se protéger et minimiser les risques et leur vulnérabilité. Le déplacement forcé ne se traduit donc plus par un chemin simple et linéaire, allant du théâtre des violences vers un lieu où ils espèrent être accueillis et protégés, à une distance suffisamment éloignée du premier ; une fois déplacées, ces populations sont par ailleurs de moins en moins enclines à rester sur place à attendre que des « solutions » pour leur exil soient organisées. Pour un nombre croissant –

bien que probablement toujours minoritaire – de migrants forcés, les modes de vie et les moyens de subsistance sont au contraire marqués par des micro-déplacements et une mobilité circulaire.

Des éléments recueillis auprès de réfugiés somaliens au Kenya, de PDI et de réfugiés soudanais du Darfour, de réfugiés afghans au Pakistan et au cours des phases initiales des guerres civiles, en Irak et en Syrie, indiquent que les populations risquant d'être déplacées développent une multitude de stratégies spatiales de minimisation des risques à court terme afin d'éviter le déplacement éloigné et de longue durée, plus orthodoxe (cf. p. ex. Chatty 2011 ; Lindley 2011, 2013 ; Long 2011 ; IFRC 2012 : 21-23). Les personnes vulnérables font ainsi par exemple la navette à très petite échelle ou se déplacent pour dormir à l'intérieur de zones urbaines (de l'autre côté de la rue, vers un quartier voisin), dans des zones périurbaines ou dans l'arrière-pays rural, comme cela a été le cas avec l'installation massive et spontanée de PDI dans le corridor d'Afgooye, à l'extérieur de Mogadiscio.

Ces stratégies de mobilité peuvent certes réduire les vulnérabilités immédiates, mais les populations qui les pratiquent n'en sont pas moins exposées à des lacunes de protection considérables. Par exemple, lorsque les auteurs de violences sont des insurgés ou des acteurs non étatiques armés (comme en Colombie, dans le nord de l'Ouganda avec l'Armée de résistance du Seigneur ou en RDC), ils ne respectent pas ou que très rarement leur obligation de protéger les civils.

Selon le degré de sécurité de la situation et les moyens de subsistance des personnes mobiles, elles peuvent retourner périodiquement dans leur lieu d'origine pour collecter des loyers, accéder à leur petite exploitation ou rendre visite à leur famille. Ces déplacements temporaires à petite échelle vers la sécurité, qui peuvent être poursuivis pendant de longues périodes, contribuent potentiellement à prévenir voire à éviter un déplacement plus définitif, tout en permettant de maintenir l'option d'un retour à caractère permanent, lorsque le degré de violence redescend.

A l'inverse, ces stratégies peuvent présager la mise en place d'un déplacement plus définitif lorsque la violence s'installe et que le conflit fait

rage. Une fois couverts les besoins de protection urgents et essentiels des réfugiés ou des PDI, et lorsque le déplacement se prolonge dans la durée, certaines de ces populations déplacées de façon plus permanente adoptent également une forme de mobilité circulaire alors même que le conflit se poursuit parfois encore. Lorsqu'il existe une protection de base, on observe ainsi que certains réfugiés (vivant ou non dans des camps) traversent régulièrement la frontière dans les deux sens (Lindley 2013).

Il ne faut pas non plus oublier que de nombreuses personnes qui pourraient être déplacées de force ou qui souhaiteraient fuir sont parfois immobilisées contre leur gré : il se peut en effet que les insurgés les empêchent de partir, que le conflit rende tout déplacement trop dangereux ou encore que ces personnes ne disposent pas des ressources minimales nécessaires pour partir.

Il est rarement possible de fournir une protection adéquate aux populations prises au piège. Les gouvernements nationaux sont d'ailleurs rarement en mesure d'assurer aux populations vulnérables, qu'elles soient prises au piège ou mobiles, une protection efficace au titre, par exemple, des *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*. Des acteurs humanitaires ont expérimenté des programmes d'aide gérés à distance (comme une sorte de « protection par procuration ») visant à contribuer à la subsistance de personnes mobiles ou immobiles situées dans des zones difficilement voire pas du tout accessibles (cf. p. ex. ALNAP 2009 ; UNHCR 2009a ; UNHCR 2014b), mais ce mode d'assistance ne protège nullement les personnes concernées contre la violence, les atteintes aux droits de l'homme, les harcèlements, les extorsions de fonds ou contre d'autres conséquences résultant de l'absence de statut juridique. Parallèlement, les gouvernements des pays d'accueil rechignent à protéger les réfugiés « mobiles », car ils perçoivent les déplacements de ces derniers comme le vecteur potentiel d'une menace pour la sécurité et redoutent l'apparition d'un marché noir qui saperait l'économie locale. En fin de compte, les individus et les familles recourent donc à des formes d'autoprotection.

4.2.3 Des camps vers les villes

Dans le contexte actuel d'urbanisation mondiale, les migrants forcés (réfugiés, PDI et rapatriés) se rendent désormais de préférence dans les villes, les zones périurbaines et les petites villes plutôt que dans les zones rurales ou les camps de réfugiés (IFRC 2012 : 112-142 ; UNHCR 2012 : 154-168) ; cette caractéristique est notamment frappante chez les réfugiés retournant en Afghanistan ou dans le Soudan du Sud. L'importance des nouveaux défis de protection liés à ce changement de constellation migratoire a été reconnue par le HCR lors de la révision générale, en 2009, de sa politique de 1997 sur les réfugiés et les solutions en milieu urbain (UNHCR 2009). La principale tâche des acteurs humanitaires, des gouvernements et des organisations de défense des droits est de sécuriser un « espace de protection »²⁴ adéquat pour les personnes déplacées de force se trouvant en milieu urbain.

Toutefois, les défis de protection se présentent avant même que les migrants atteignent leur destination en zone urbaine. Les pays qui accueillent des réfugiés sont de plus en plus préoccupés par la nature sectaire de nombreux conflits actuels, par exemple en Syrie et en Irak. L'on craint que les réfugiés puissent être des vecteurs de menace pour la sécurité ou que les conflits qui ont fait fuir les réfugiés s'étendent à d'autres pays de la région. Or, en milieu urbain, les personnes déplacées sont plus difficiles à surveiller que dans des camps et cela suscite des inquiétudes sur le plan sécuritaire. Par conséquent, lorsque des pays tels que le Liban (où il n'y a pas de camp de réfugiés) ou la Jordanie ferment temporairement leurs frontières afin de contenir ce qu'ils considèrent comme une menace, cela affecte d'autant la protection des réfugiés urbains. Par exemple, ces deux pays ont régulièrement refusé l'entrée sur leur territoire à des réfugiés irakiens arrivant de Syrie ainsi qu'à d'autres groupes de personnes ne possédant pas de papiers d'identité officiels ; le

« En milieu urbain, les personnes déplacées sont plus difficiles à surveiller. »

24 Pour une définition de l'espace de protection, voir note 3.

Besoins de protection actuels et émergents

Liban, la Jordanie et l'Irak s'opposent aussi régulièrement à l'entrée de réfugiés palestiniens en provenance de Syrie (DMFA-TANA 2014 : 28-29), ce qui rappelle la situation des Somaliens souhaitant entrer au Kenya. Dans de nombreuses crises contemporaines, parvenir à franchir la frontière peut donc devenir une source de préoccupation pour les réfugiés qui finiront probablement leur parcours dans une zone urbaine. Or, étant donné qu'on peine désormais à réunir les réfugiés dans des camps – où ils peuvent être étroitement surveillés –, et qu'en l'absence de cette surveillance, ils peuvent multiplier les aller-retour entre leur pays d'origine et les pays d'accueil sans pour autant être titulaires d'un permis valable, nombre d'Etats ne sont pas enclins à accorder l'asile ou à remplir comme il se doit leurs obligations en matière de protection.

Les raisons qui poussent les personnes déplacées contre leur gré à préférer désormais les destinations urbaines sont multiples, et ce alors même que les conditions de vie y sont souvent plus sombres, l'environnement déplorable (Pantuliano et al., 2010) et que, paradoxalement, la protection qu'elles pourraient recevoir dans un camp serait meilleure. D'abord, de nombreuses personnes déplacées ont fui des zones urbaines et cherchent donc refuge dans un environnement qui leur est familier. Par exemple, avant leur fuite post-2005, les réfugiés irakiens venaient principalement de régions urbaines et se sont installés dans des centres tels que Beyrouth, Amman ou Damas (Chatelard 2011). Ensuite, les opportunités économiques sont généralement plus importantes dans les villes (Campbell 2006 ; DRC, UNHCR et FEG 2012 ; UNHCR 2011), surtout pour les personnes possédant des compétences professionnelles pour des métiers traditionnellement exercés dans des villes. Par ailleurs, les réfugiés ont plus facilement accès à davantage de services et d'aides potentielles ainsi qu'aux réseaux politiques et sociaux de leur pays d'origine. Dans les zones urbaines, il est en outre plus facile pour les réfugiés de conserver l'anonymat et de ne pas se faire repérer, ce qui leur permet de limiter les menaces potentielles de groupes ethniques rivaux en exil, de réduire le risque de *refoulement* ou encore de travailler dans des pays qui empêchent théoriquement les réfugiés d'exercer une activité professionnelle. Dans

certaines situations (p. ex. des réfugiés afghans au Pakistan, ou somaliens au Kenya), l'on a notamment constaté des déplacements circulaires entre des camps et des zones urbaines, les réfugiés cherchant à aller profiter des avantages offerts par la ville.

Ces derniers s'accompagnent cependant souvent d'une vulnérabilité accrue et de risques élevés pour la protection des personnes déplacées. En effet, les *lacunes de protection* sont variées.

Bon nombre de ces populations ont un *statut juridique précaire* : or, l'absence de statut juridique ou le fait d'être en situation irrégulière peut empêcher les personnes en question de bénéficier de mécanismes ou d'organismes officiels de protection tels que la police, les tribunaux, l'aide juridique ou les droits relatifs au logement et à la propriété. Demeurer sans papiers ou persister à ne pas demander à être inscrit en tant que demandeur de protection et d'assistance augmente le risque de harcèlement, d'extorsion de fonds, d'expulsion, d'arrestation arbitraire et de détention. Les expulsions de logement ainsi que les campagnes périodiques de répression contre le travail informel (p. ex. à l'encontre de réfugiés somaliens à Nairobi ou de réfugiés syriens en Jordanie) engendrent des risques considérables pour les personnes forcées à se déplacer, puisqu'elles multiplient les facteurs de vulnérabilité.

Le risque ultime auquel elles sont exposées est le refoulement, et il tend à être plus élevé pour les personnes forcées à se déplacer qui se sont installées de façon autonome dans des zones urbaines que pour celles qui vivent dans des camps. En effet, il est plutôt difficile de refouler « en masse » les occupants d'un camp de réfugiés d'autant que, le cas échéant, la situation est généralement réglée grâce à l'intervention de tierces parties telles que le HCR ou des organisations de défense des droits. A l'inverse, les populations qui se sont installées dans des zones urbaines sont pour la plupart dispersées ; la menace de refoulement a donc plus de chances d'être mise à exécution contre des individus ne pouvant guère faire appel à une aide extérieure.

L'itinérance entre de multiples lieux à l'intérieur du pays d'asile et l'installation en milieu urbain accroissent également le risque que les populations déplacées ne tombent dans une *protection par intermittence*. Prenant à nouveau pour

exemple la crise actuelle en Syrie, les réfugiés peuvent entrer en Jordanie avec un passeport sans avoir besoin d'un visa ou d'un permis de séjour et, à certaines conditions, résider dans des communautés urbaines. Il est cependant préoccupant que, dans certains cas, leurs papiers d'identité soient confisqués. Posséder une carte du HCR est la clé pour accéder à l'assistance humanitaire et aux services locaux, mais de nombreux réfugiés perdent ce statut s'ils se déplacent ou ne renouvellent pas leur carte tous les six mois. Au Liban, il faut obtenir un permis de séjour, lequel est valable pour six mois, renouvelable une fois. La plupart des réfugiés n'ont pas les moyens de prolonger leur permis au-delà de cette période et perdent dès lors leur statut juridique ainsi que l'accès à une protection efficace. En Irak, les réfugiés syriens sont victimes d'un vide juridique au niveau du cadre de protection, sans compter que tous les gouvernorats n'ont pas adopté une pratique uniforme. Soulignons encore que les réfugiés palestiniens arrivant de Syrie sont particulièrement vulnérables, puisqu'ils doivent faire face à des conditions de séjour très restrictives et des ressources tout à fait insuffisantes de l'UNRWA (DMFA-TANA 2014 : 29-30).

A noter également un phénomène alarmant : en milieu urbain, les réfugiés et les PDI sont visés par une flambée de violences résultant de la rivalité avec les populations d'accueil pour les ressources limitées que sont le logement, la nourriture et le travail. La violence urbaine est d'ailleurs en elle-même à l'origine de nombreux déplacements internes (p. ex. les violences post-électorales au Kenya en 2007, les cartels de la drogue dans les villes brésiliennes, les violences sectaires en Syrie et en Irak) et révélatrice de l'incapacité des gouvernements à protéger efficacement leurs citoyens.

Des facteurs démographiques et socio-économiques associés à l'absence de statut juridique fragilisent davantage encore les réfugiés urbains et d'autres personnes forcées à se déplacer face à divers abus et augmentent d'autant leurs besoins en termes de protection. Des signes suggèrent que les migrants urbains seraient davantage victimes d'actes de violence, notamment sexuelles et liées au genre ou à l'encontre des enfants, ces risques augmentant lorsqu'ils vivent dans un environnement surpeuplé. Les zones urbaines for-

ment en outre un environnement plus propice au développement de mécanismes d'adaptation négatifs tels que le travail des enfants, les mariages précoces ou la prostitution, en particulier là où les mesures de protection efficace et de réduction de la vulnérabilité font défaut.

Pour de nombreux réfugiés et PDI installés en zone urbaine, le fait de ne pas se déclarer ne correspond pas à une stratégie délibérée mais résulte plutôt des difficultés logistiques et/ou pratiques qu'ils rencontrent. Des éléments recueillis dans le cadre de la crise syrienne indiquent que de nombreux individus fuyant la Syrie *n'ont pas connaissance de leurs droits* au moment où ils entrent en Jordanie ou au Liban, et que ceux qui sont en situation irrégulière ne sont pas comptabilisés et de plus en plus vulnérables et marginalisés (DMFA-TANA 2014 : 29). Aux yeux des autorités chargées des démarches d'inscription, ces personnes sont considérées comme très mobiles, d'autant qu'elles sont souvent tiraillées entre leur souhait de s'enregistrer pour avoir accès à la protection et à l'assistance, et leur volonté de ne pas être officiellement recensées. Il se peut également qu'il soit difficile de distinguer les populations visées par la protection, c.-à-d. les réfugiés et les PDI, de la masse des pauvres des villes, dont les conditions de vie sont les mêmes. Les organisations internationales et les gouvernements ont l'habitude des procédures d'enregistrement de masse aux frontières et dans les camps ; en revanche, ils ne disposent pas des stratégies et des outils appropriés pour gérer les *enregistrements individuels et spontanés* et faire face aux populations mobiles et dispersées. Ces conditions compliquent pour les responsables concernés l'enregistrement et le recensement des migrants et pour les individus et les familles le maintien d'un contact avec les autorités de protection.

Dans ce contexte, l'on a constaté combien la mise en œuvre de la politique arrêtée en 2009 par le HCR en matière de protection des réfugiés en milieu urbain était lente et problématique et que le Haut-Commissariat n'était pas exempt de soupçons de conflits d'intérêts (cf. p. ex. Edwards 2010), points qui seront abordés plus en détail au chapitre 5.2.5.

Besoins de protection actuels et émergents

4.2.4 Migrants piégés dans une situation de crise

On retrouve dans les flux migratoires contemporains des personnes prenant la route pour des raisons aussi multiples que complexes : il ne s'agit donc pas uniquement de migrants forcés. Toutefois, bien que ces flux ne soient pas nécessairement dus à des crises humanitaires, les ressortissants de pays tiers – en situation régulière ou non – qui se trouvent pris dans une crise humanitaire font face à un manque de protection de plus en plus criant. Ces ressortissants, par exemple des travailleurs migrants ou des employés domestiques, risquent ainsi de devenir des migrants forcés lorsqu'une crise se déclare dans le pays où ils résident.

« Des personnes prennent la route pour des raisons aussi multiples que complexes. »

Il en résulte un flux mixte de personnes vulnérables ayant besoin d'assistance et de protection mais n'entrant pas dans le cadre des instru-

ments existants. En effet, elles ne sont ni des réfugiés « *prima facie* », pouvant accéder à la protection internationale au titre de la Convention de 1951 relative au statut de réfugié, ni des ressortissants du pays où elles résident et pouvant à ce titre, lorsque des mesures sont mises en place, profiter de la protection résultant des *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*.

Les besoins et les vulnérabilités propres à ces personnes sont ainsi souvent négligés dans les programmes destinés à répondre aux crises, alors même que ce groupe représente une part croissante de la population dans plus en plus de pays. L'OIM qualifie ces personnes de « migrants piégés dans une situation de crise » et a souligné dans son Cadre opérationnel en cas de crise migratoire (IOM 2012) à quel point cette nouvelle forme de migration forcée a influencé les dynamiques migratoires et la gouvernance de la migration forcée.

Parmi les exemples récents de « migrants piégés », on peut citer le cas des quelque 800 000 travailleurs migrants subsahariens ou asiatiques piégés en Libye durant la guerre civile de 2010 et les bombardements de l'OTAN, travailleurs qui ont cherché refuge en Egypte et en Tunisie (IFRC 2012 : 36-37). L'OIM a recensé parmi les

migrants franchissant les frontières du pays des ressortissants de plus de 120 pays ; une fois déplacées, ces personnes ne disposaient cependant pas d'un statut juridique international clair, ne relevaient d'aucune organisation précise qui aurait été institutionnellement responsable de leur cas dans le régime international humanitaire et juridique actuel, si bien qu'elles restaient sur place dans les camps de réfugiés temporaires le long de la frontière. L'OIM et le HCR ont alors mis au point une réponse pragmatique joignant évacuation et protection : l'évacuation à grande échelle vers les pays d'origine respectifs des différentes personnes comme mécanisme réactif de protection.

Plus récemment encore, on peut noter le déplacement de près d'un million de personnes qui ont fui l'insécurité et l'instabilité politique et sociale en République centrafricaine suite au coup d'Etat de mars 2013 (UNHCR 2014a ; IOM 2014). Les données ci-après donnent la mesure de la complexité des besoins de protection suscités par les flux migratoires mixtes. Aux quelque 65 000 réfugiés centrafricains qui ont fui leur pays vers la République du Congo (RDC), le Tchad ou le Cameroun, et aux plus de 500 000 PDI, il faut ajouter environ 13 000 réfugiés – originaires du Soudan, de RDC ou d'autres pays – accueillis par la République centrafricaine (RCA), 50 000 réfugiés tchadiens en RCA qui retournent dans leur pays à cause des violences en RCA, un nombre inconnu d'autres ressortissants de pays tiers ayant besoin de protection, de même qu'un nombre inconnu de Tchadiens et de Camerounais résidents de longue durée en RCA. Dans ce dernier groupe, nombreux sont ceux qui ne possèdent pas de carte d'identité ou d'autre pièce prouvant une nationalité quelconque ; aussi, ils risquent d'être considérés comme apatrides. Beaucoup sont des immigrés de la première ou de la deuxième génération et non de simples migrants, mais en tant que binationaux *de facto*, ils ne sont, du point de vue de la protection, pas considérés comme des réfugiés ; le processus d'évacuation vers leur pays d'origine n'est pas un retour mais un déplacement forcé. L'OIM a organisé l'évacuation de populations très vulnérables, tchadiennes comme centrafricaines, mais s'expose ainsi au risque d'être accusée de soutenir par ces mesures de protection la séparation religieuse et ethnique qui caractérise la guerre civile.

Malgré la progression de cette dynamique migratoire complexe et l'expérience acquise lors de crises telles que les printemps arabes ou les guerres civiles au Mali et en République centrafricaine, l'approche systématique à adopter pour faire face aux besoins de protection des ressortissants de pays tiers qui deviennent des « migrants piégés dans une situation de crise » doit encore être définie (Chetail et Braeunlich 2013). À l'instar des autres types de migrants forcés, des facteurs multiples et complexes sont à la base des lacunes de protection : manque de connaissance des ressortissants de pays tiers concernant les régimes nationaux de protection ou d'assistance ou impossibilité pour eux d'y accéder, exposition à la violence et à l'exploitation résultant de l'absence de protection des droits, manque de ressources permettant de fuir les zones de crise, absence de passeports ou d'autres documents d'identité (parfois confisqués par les employeurs), impossibilité d'accéder à des ambassades qui faciliteraient le voyage, fermetures de frontières qui empêchent les ressortissants de pays tiers de fuir la violence, absence d'un statut ou d'une désignation claire, ce qui limite l'accès à l'aide humanitaire une fois les personnes déplacées, ainsi qu'impacts à plus long terme en cas de « retour forcé » vers le pays d'origine.

4.2.5 Le continuum de migration forcée

La quatrième évolution spatiale en matière de migration forcée est l'apparition d'un continuum. Contrairement à la mobilité interne ou interrégionale examinée plus haut, le concept de continuum de migration forcée se traduit par un continuum de trajectoires unidirectionnelles entre des points reliés de façon réfléchie et qui peut s'étendre sur une longue période. Ce phénomène, parfois qualifié de mobilité secondaire, correspond au processus par lequel des migrants partent de leur pays d'origine, d'un pays d'accueil ou d'un camp de réfugiés, transitent à travers des pays voisins de leur lieu de départ pour se rendre enfin dans des pays post-industriels européens, aux États-Unis ou en Australie. Le pays de premier asile n'est plus désormais une destination mais uniquement un lieu de transit. Il se peut que la raison qui pousse de nombreux réfugiés et autres migrants forcés à quitter leur pays de pre-

mier asile et à tenter de rejoindre les pays du Nord ne soit pas principalement liée à une insatisfaction quant au niveau de protection mais plutôt au fait qu'un retour dans leur pays d'origine leur semble improbable et que la perspective d'une installation durable en restant en exil dans la région leur semble encore plus limitée.

Le continuum de migration forcée a de nombreuses caractéristiques : il s'agit de migrants pour la plupart jeunes et de sexe masculin, généralement sans document valable, poussés par des motivations variées qui, indépendamment de leur motif de déplacement, tendent à emprunter les mêmes trajets, avec les mêmes modes de transport, vers des destinations similaires, en recourant de plus en plus souvent à des mouvements organisés et à des passeurs clandestins. Étant donné qu'ils n'entrent pas réellement dans le champ d'application de normes spécifiques de protection ou dans des cadres juridiques protecteurs, les migrants sont vulnérables et s'exposent à des risques à chaque étape de leur voyage. Les lacunes de protection au cours du trajet sont considérables, sans compter que plus les migrants se rapprochent de leur destination, plus l'espace de protection diminue. Comparés à ceux qui ont atteint leur destination, les migrants en transit risquent bien davantage d'être victimes de violations des droits de l'homme ou de manquer de protection appropriée.

Aussi bien conceptuellement que dans la pratique, l'apparition du continuum de migration forcée est probablement le changement le plus important et le plus dramatique observé ces dernières années dans le domaine de la migration forcée. Cette forme de migration est typique de la migration du 21^e siècle car elle associe de nombreuses caractéristiques de la mobilité moderne des populations et de la migration forcée : motivations variées et donc flux mixtes de migrants, mouvements de personnes en situation irrégulière, dimension mondiale, normes et cadres de protection extérieure, difficulté du contrôle aux frontières et de la gestion des entrées. Ce continuum met en évidence, d'une part, l'échec des politiques de maîtrise des réfugiés et, de l'autre, la relative facilité de se déplacer dans le monde, notamment avec le soutien de réseaux sociaux transnationaux, d'où la préoccupation des gouvernements des pays du Nord.

Besoins de protection actuels et émergents

Quatre caractéristiques centrales et interconnectées permettent de définir la crise de protection qui résulte du continuum de migration forcée.

Premièrement, la plupart des migrants franchissent les frontières par des moyens illégaux parce qu'ils n'ont pas accès aux voies légales d'immigration et que les frontières sont vastes et perméables. Compte tenu des facteurs qui poussent les personnes à migrer, le caractère

« Le flux des migrants ne semble pas diminuer. »

irrégulier de la démarche n'est pas de nature à les retenir.

Au vu du nombre de

migrants qui arrivent désormais aux frontières de l'Europe et des États-Unis, les conséquences en termes de protection sont majeures.

Comme le montre un nouveau rapport du HCDH, l'accès au territoire – l'arrivée à la frontière des pays de transit et à celle des pays de « destination » des migrants – soulève des préoccupations profondes quant à l'inadéquation des mesures de gouvernance transfrontalière visant à protéger les droits de l'homme à la frontière et au non-respect des obligations en matière de droits de l'homme au point d'entrée (OHCHR 2014).

Toute entrée en situation irrégulière ou « illégale » empêche les personnes d'accéder à la protection de base qui peut être accordée aux migrants en situation régulière. Plus problématique encore : alors que ces personnes très vulnérables pourraient théoriquement prétendre au statut de réfugié ou de requérant d'asile pour bénéficier de mesures de protection, même temporaires, le fait qu'elles soient entrées sur le territoire dans la clandestinité complique énormément ces démarches. De nombreux pays tentent d'ailleurs désormais de refuser aux migrants sans papiers tout accès à ces procédures ou de les renvoyer systématiquement de force dans leur pays, où les migrants se retrouvent dans les conditions de vulnérabilité qu'ils avaient fui. Réduire les voies d'accès et d'éligibilité force donc les demandeurs potentiels à entrer dans l'« illégalité » pour faire valoir leurs droits. La logique perverse de ce processus donne ensuite naissance à une terminologie péjorative pour décrire ces migrants, qui sont qualifiés de « clandestins » ou de requérants d'asile « illégaux », or

cette logique et cette terminologie alimentent dans de nombreux pays européens une rhétorique politique anti-immigration et anti-accueil de requérants d'asile (Zetter 2007).

Associé au manque de protection, le *statut irrégulier* de ces migrants accroît significativement leur vulnérabilité. En outre, la plupart des pays qu'ils traversent ont de toute façon des capacités de protection limitées (pour autant qu'ils soient disposés à en offrir), et plusieurs de ces pays sont souvent eux-mêmes marqués par la violence, les conflits et l'instabilité, ce qui souligne davantage encore la vulnérabilité qui est celle des migrants en transit.

Des éléments recueillis au Mexique (cités dans Chetail et Braeunlich 2013:32) ainsi que dans des pays tels que le Yémen, le Maroc ou la Tunisie suggèrent que les migrants en transit, surtout s'ils sont en situation irrégulière, sont susceptibles de rester piégés dans des pays au cours de leur périple, faute de moyens ou de papiers. Ils sont donc d'autant plus vulnérables et d'autant plus exposés aux divers risques décrits plus haut.

Deuxièmement, la *crise de la protection* résulte de la manière dont se déroule la migration irrégulière et des lacunes de protection qu'elle implique. Jusqu'à récemment, l'on pensait que la migration irrégulière était relativement spontanée et que ce n'était qu'à la fin du continuum qu'étaient pratiqués les mouvements organisés et les transits payants, lorsque les migrants étaient confrontés à des frontières mieux protégées ou qu'ils devaient emprunter des routes maritimes plutôt que terrestres. Aujourd'hui, de plus en plus d'éléments montrent que le continuum de migration *peut être organisé* depuis le pays de départ jusqu'à celui de destination, bien que de manière pragmatique et peu systématique. Ces processus impliquent des passeurs, des acteurs du crime organisé et, dans les cas extrêmes, des trafiquants d'êtres humains (GITOC 2014). Les passeurs dans les pays de départ sont ainsi en lien avec leurs congénères dans les pays de transit. Selon un rapport récent d'Europol, 80 pourcent des déplacements seraient ainsi « facilités » par la mise à disposition de moyens de transport, de faux documents d'identité et la corruption de garde-frontières (GITOC 2014). Passant par des

camps de réfugiés ou d'autres endroits en Afrique subsaharienne ou au Moyen-Orient ou par différents points relais en Amérique latine et surtout en Amérique centrale, ces connexions assurent un flot constant de migrants en situation irrégulière.

Paradoxalement, bien que ces trajets soient devenus plus périlleux et l'accès aux territoires désirés plus difficile ces dernières années, le flux des migrants ne semble pas diminuer. En revanche, les répercussions en termes de protection et de vulnérabilité se sont, elles, accrues. En effet, les violences et les violations des droits de l'homme sont courantes. Les médias font souvent état de cas de migrants victimes d'extorsion de fonds, de viol, d'agression sexuelle, d'enlèvement ou de vol par les passeurs qui les escortent. La mort tragique de 366 migrants et réfugiés au large de Lampedusa, en octobre 2013, a jeté un coup de projecteur sur ces risques, mais on estime à quelque 20 000 le nombre de personnes ayant perdu la vie au cours des seize dernières années en tentant de franchir la mer Méditerranée pour rejoindre l'Europe (EMHRN 2014 : 3). Par ailleurs, un nombre inconnu de personnes meurt en chemin avant même d'atteindre la mer Méditerranée ou les frontières des Etats-Unis. Enfin, les sommes exigées par les passeurs augmentent : on a recensé des chiffres allant de 10 000 à 40 000 dollars pour des migrants nigériens (GITOC 2014 : 10). Les paiements supplémentaires réclamés en cours de route sont également plus fréquents qu'avant, surtout vers la fin du trajet : les familles dans le pays d'origine sont obligées de payer pour sauver la vie de leur proche ou lui permettre de finir son périple.

Très peu de mesures ont été prises afin d'améliorer les capacités de protection dans les pays à travers lesquels passent ces chaînes de migration ou de réduire les risques et la vulnérabilité auxquels sont exposés ces migrants.

A cet égard, on ne peut qu'être préoccupé en constatant le nombre de migrants forcés en transit et recherchant une protection dans les pays du Nord officiellement enregistrés comme réfugiés dans des pays de leur région mais se voyant refuser le statut *ad hoc* en raison des moyens illégaux par lesquels ils ont voyagé.

La troisième caractéristique de la crise de protection, étroitement liée à la deuxième, est la crise aux *frontières de l'Europe*. Celle-ci est soulignée par des éléments de preuve non confirmés mais alarmistes, vu la source, selon lesquels plus de 600 000 personnes attendraient sur les côtes d'Afrique du Nord que des bateaux les fassent entrer illégalement en Europe (UK Daily Mail 2014). S'agissant des Etats-Unis, une recherche récente avance que près de 400 000 migrants sans papiers originaires d'Amérique centrale transiteraient chaque année par le Mexique pour se rendre aux Etats-Unis (Frank-Vitale 2013 : 3).

Le nombre des arrivées sur les côtes sud de l'UE recensées depuis le début de l'année 2014 a décuplé par rapport à la même époque en 2013. En Italie, l'on avait déjà dénombré environ 35 000 migrants à la fin du mois de mai, contre 40 000 pour toute l'année 2013 (EU 2014)²⁵. La majorité de ceux qui arrivent actuellement viennent de Syrie : à la base de cette situation d'urgence se trouve la combinaison entre le régime de non-entrée pratiqué par l'Europe et l'incapacité de cette dernière à répondre efficacement à l'appel, lancé par le HCR, à une réinstallation à grande échelle des réfugiés syriens dans des pays tiers. Que ce soit par voie maritime, via l'Italie, ou par voie terrestre, via l'Espagne ou la Grèce, les pressions de l'immigration aux frontières européennes sont très fortes. Pour y faire face, cela fait plus de vingt ans que l'Espagne entretient un réseau de palissades entre ses enclaves de Ceuta et de Melilla et le Maroc, afin de bloquer l'accès au continent. En 2012, la Grèce a quant à elle bâti un mur de douze kilomètres le long de sa frontière avec la Turquie, et la Bulgarie fait actuellement de même, sur 33 kilomètres, tout en interceptant jusqu'à cent personnes par jour et les empêchant d'entrer sur son territoire.

Que nous révèlent ces données ? Qu'il existe une crise de protection aux frontières de l'Europe, soit non loin du point d'arrivée du

« Le trajet vers l'Europe des migrants forcés est de plus en plus dangereux. »

²⁵ Au mois de juin, ce chiffre avait presque atteint 50 000, et l'on comptait quotidiennement jusqu'à 700 nouvelles arrivées (données recueillies sur le terrain en Italie, avril 2014).

Besoins de protection actuels et émergents

continuum de migration. Or cette crise résulte, du moins en partie, d'une batterie de plus en plus complexe et sophistiquée d'instruments physiques, de processus juridiques, d'initiatives politiques et d'accords internationaux conçus pour empêcher l'accès au territoire – il s'agit d'une « Europe forteresse » (Geddes 2008) ou d'une « européanisation des politiques d'immigration » (Guild 2006 : 630). La structure et l'impact du cadre de la gouvernance européenne en matière de migration sont étudiés dans le prochain chapitre (5.4).

Le trajet vers l'Europe des migrants forcés est de plus en plus dangereux, ou du moins les dangers sont-ils plus médiatisés que par le passé, du fait de l'accroissement du nombre de migrants. Chercher par une politique d'immigration à empêcher les migrants d'entreprendre des voyages dangereux en direction de l'Europe ne fait qu'accroître la vulnérabilité de ces personnes et diminuer leur protection. En effet, de par la fermeture des canaux légaux d'accès à l'UE et la criminalisation des entrées irrégulières sur le territoire, les migrants vulnérables ont plus de difficultés à se rendre en sécurité dans l'UE et à y exercer leurs droits (Bloch, Sigona et Zetter 2014:15-31 ; IFRC 2013 ; IFRC 2012:30-31). Par conséquent, quand bien même ils arrivent à pénétrer sur le sol de l'UE, ils se retrouvent face à des politiques nationales restrictives : traitement rapide des demandes, motifs de recours limités, partage international des données, dispersion et fragmentation des communautés, élargissement des pouvoirs en matière de détention et d'expulsion, refoulement direct ou indirect. Les migrants forcés, les réfugiés et les requérants d'asile ne peuvent donc pas compter – loin s'en faut – sur la garantie d'une protection adéquate.

Compte tenu des circonstances hautement politisées de l'admission des migrants en Europe, ces conditions représentent une approche du contrôle et de la gestion ordonnées de la migration qui subordonne potentiellement la protection des migrants à l'intérêt supérieur de l'Europe de liberté, de justice et de *sécurité* (EC 2001 ; l'auteur souligne). Indépendamment du fait que leur migration soit forcée ou non, les migrants qui arrivent en Europe sont très vulnérables et ont besoin de protection. Malgré les efforts déployés afin de protéger et de sauver la vie de mi-

grants en Méditerranée, notamment par le biais de l'opération « Mare Nostrum », mise en place par le gouvernement italien depuis la catastrophe de Lampedusa en 2013, on est pour le moins en droit de se demander si les migrants et les requérants d'asile possèdent les garanties appropriées pour assurer la protection et le respect de leur dignité et de leur sécurité. Si, d'un certain point de vue, le cadre de contrôle des frontières européennes est remarquablement complet, il est aussi synonyme de fragmentation et de refus systématique de la protection pour les migrants forcés et vulnérables²⁶. Le fait qu'en 2012, trois quarts des demandes d'asile déposées dans des pays de l'UE aient été rejetées reflète moins la présence d'un grand nombre de faux requérants d'asile que l'extrême difficulté à obtenir une protection.

Quatrième caractéristique de la crise de protection : la présence de *flux mixtes de migration*, composés entre autres de personnes dans le continuum de migration forcée. Cet élément est d'ailleurs l'un des motifs principaux sous-tendant le régime draconien de non-entrée appliqué en Europe et dans des pays tels que l'Australie. D'un côté, comme nous l'avons vu au chapitre 3, le nombre des migrants à bénéficier de la protection octroyée aux réfugiés est plus faible car les différentes causes de migration forcée correspondent de moins en moins aux critères exigés par ce statut. Le dilemme, dans ce cas, réside dans ce qu'en appliquant un régime strict de non-entrée face aux flux migratoires mixtes, les personnes qui ont un motif valable pour solliciter le statut de réfugié se voient de plus en plus souvent refuser l'accès au territoire espéré.

D'un autre côté, les multiples raisons qui poussent les migrants à se déplacer, et surtout les conditions dans lesquelles ils le font, révèlent toute une série de vulnérabilités et de besoins de protection face auxquels il n'existe guère de dispositifs juridiques ou normatifs ni de programmes efficaces. La réticence à mettre en place des mécanismes permettant de répondre aux différentes formes de migration forcée, vu la nature excluante de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et vu le refus opposé aux migrants lorsqu'ils souhaitent entrer sur un territoire, accentue naturellement la vulnérabilité de ces personnes et aggrave les lacunes de protec-

tion. Voilà pourquoi les organisations humanitaires préconisent une approche et des réponses basées à la fois sur les besoins et sur les droits pour faire face à cette situation, proposition qui est examinée plus bas (4.3 ; 5.2.3).

En conclusion, on peut constater que les mesures existantes ne sont pas conçues dans le but d'améliorer la protection des réfugiés et des migrants forcés. Au contraire, elles visent à satisfaire les demandes de politiques nationales qui cherchent à protéger aussi rigoureusement que possible les pays de destination contre l'arrivée de flux migratoires mixtes. A noter tout de même l'ironie de la situation, car ce sont précisément les Etats qui créent le plus de barrières contre les migrants forcés et les flux migratoires mixtes qui prônent également le développement des capacités de protection et des politiques d'accueil humanitaire dans les pays du Sud, lesquels sont le moins à même de supporter l'impact généré par l'arrivée de centaines de milliers de migrants. Cela ne veut pas dire qu'il n'est pas souhaitable d'y améliorer la qualité de la protection, mais que l'on devrait néanmoins reconnaître toute la charge que représente les migrants pour ces pays.

4.2.6 Changement climatique, pressions environnementales et migration forcée

Le changement climatique et les pressions environnementales forment une composante de plus en plus déterminante des nouvelles constellations de déplacement et de mobilité forcés. Contrairement aux déplacements forcés examinés jusqu'à présent, liés à des situations d'urgence qui apparaissent soudainement, les déplacements imputables au changement climatique et aux pressions environnementales se caractérisent par la lenteur de leur évolution. Les motifs et processus de déplacement étant moins courants, ils révèlent une série de défis et de lacunes de protection face auxquels il n'existe guère de dispositifs juridiques et normatifs.

La menace d'une hausse du niveau de la mer, les sécheresses prolongées, l'accélération de la désertification ou encore la multiplication des événements climatiques extrêmes attestent d'un changement climatique irréversible. Si ces facteurs rendent potentiellement des millions de personnes plus vulnérables, ils constituent rare-

ment la cause unique qui pousse des populations à se déplacer, de même qu'il est difficile d'établir un lien direct de cause à effet entre ces événements et des déplacements. En général, ces facteurs environnementaux se conjuguent à des facteurs économiques, sociaux et politiques et ne sont pas sans lien avec des vulnérabilités existantes (Zetter et Morrissey 2013). Il est donc conceptuellement et pratiquement compliqué

de définir une catégorie précise de migrants environnementaux ou climatiques. Le terme populiste de réfugié environnemental est assurément inapproprié ; quant à savoir si cette migration peut être qualifiée de « forcée », le débat reste ouvert (Zetter et Boano 2008 ; Piguet 2008 ; Piguet et al. 2011 ; Zetter 2010).

Les circonstances décrites ici font en tout état de cause écho à la discussion menée plus haut concernant les flux migratoires mixtes, leurs causes multiples et les défis de protection qu'ils engendrent.

Les personnes qui franchissent des frontières internationales à cause d'une détérioration des conditions environnementales dans leur pays doivent faire face à des « lacunes de protection » juridiques et normatives considérables sur le plan des droits de l'homme et du droit international humanitaire (McAdam 2010, 2011 ; UNHCR 2010 ; Zetter 2010a), car il ne s'agit pas là de réfugiés. D'ailleurs, étendre à ces personnes le champ d'application de la Convention de Genève ne ferait qu'ajouter de la confusion et diminuer l'impact des prétentions des personnes fuyant la persécution, ce qui à son tour accentuerait les réticences à l'encontre des migrants (cf. chapitre 3). Les travaux menés dans le cadre de l'Initiative Nansen cherchent précisément à trouver des moyens de combler cette lacune de protection et seront étudiés dans le prochain chapitre (5.6).

« Les déplacés climatiques ne devraient pas être privilégiés en termes de protection. »

26 Bien sûr, l'Europe n'est qu'un exemple parmi d'autres. Des situations similaires de contrôle global des entrées et de renvoi existent également aux Etats-Unis (la barrière de sécurité entre les Etats-Unis et le Mexique en étant une image emblématique) ou encore en Australie, où est appliquée la politique aussi controversée qu'efficace de détention obligatoire des requérants d'asile dont le traitement est externalisé vers l'Etat de Nauru.

Besoins de protection actuels et émergents

L'écrasante majorité des personnes susceptibles de se déplacer en raison du climat resteront dans leur pays et, dans les États qui seront probablement les plus touchés, la prise de conscience quant à l'impact de ces déplacements de population grandit déjà. Le sujet revêt même une importance politique majeure dans des pays tels que le Bangladesh (gouvernement du Bangladesh 2009) ou le Vietnam, comme en témoigne le cadre de planification « vivre avec des inondations » (« living with floods ») (gouvernement du Vietnam 2009). Pourtant, lorsqu'il s'agit de protéger les droits des populations déplacées et réinstallées à cause de ce phénomène, une nouvelle lacune de protection se fait jour. Même si les *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* prévoient, du moins en théorie, un cadre de protection, ceux-ci comportent des failles significatives (Kälin et al. 2012 ; MacAdam, 2010, 2011), failles qui sont d'autant plus importantes que rares sont les pays qui appliquent pleinement lesdits Principes directeurs. Cela signifie d'ailleurs que la plupart des pays ne protègent pas adéquatement les personnes déplacées sur leur propre territoire (Zetter 2011 ; Zetter et Morrissey 2014, 2104a).

Étant donné que les Principes directeurs de 1998 fournissent un dispositif général de protection, il convient de se demander s'il est utile d'identifier dans le lot des personnes dont les droits sont menacés et qui, partant, appellent une protection. Sur ce point, plusieurs auteurs s'accordent pour dire que les personnes déplacées en raison du changement climatique ou d'autres formes de pression environnementale ne devraient pas être privilégiées en termes de protection par rapport aux autres « migrants forcés » n'entrant dans aucune catégorie bien établie (UNHCR 2011a ; Kälin et Schrepfer 2012 ; MacAdam 2011).

Assurer la protection des personnes susceptibles de se déplacer à cause du changement climatique suppose en outre de répondre à un défi supplémentaire, à savoir déterminer qui porte les responsabilités et quelles sont, précisément, leurs obligations. Comme nous l'avons vu dans le cas des réfugiés et des PDI, ainsi que pour d'autres catégories de migrants internationaux tels que les migrants du travail, les porteurs

d'obligation sont clairement définis²⁷. Dans le cas des personnes dont le déplacement peut être partiellement ou totalement attribué au changement climatique ou à des pressions environnementales, la question se pose en revanche de savoir à qui incombe l'obligation de protection. Cette protection devrait-elle constituer un impératif moral et un outil de justice réparatrice, consistant par exemple à obliger les pays développés, principaux émetteurs de CO₂ et par conséquent principaux responsables du changement climatique, à prendre en charge la réinstallation de populations vulnérables (Zetter 2009) ? Cette vision remettrait en cause les « obligations » de protection telles que définies dans les Principes directeurs de 1998 pour les pays concernés par le déplacement interne. À l'inverse, la protection est-elle à considérer comme une réponse humanitaire à apporter face aux catastrophes qui menacent des vies humaines ? Auquel cas les porteurs d'obligation sont les gouvernements nationaux, soutenus par des acteurs humanitaires qui assument souvent la direction des opérations en matière de protection et d'assistance.

4.3 Protection et vulnérabilité liée au déplacement

Dans le chapitre 3, la question de la protection était étudiée avant tout du point de vue du droit et des normes internationales. Il y était notamment démontré comment, basée sur les fondements conceptuels ancrés dans la Convention de Genève, la protection pour les migrants forcés est désormais un principe énoncé clairement dans de nombreux actes de droit humanitaire international et de défense des droits de l'homme.

Toutefois, si le déplacement forcé est le symptôme le plus visible de l'« échec de protection », les dynamiques complexes et imprévisibles ainsi que les modèles et les types de déplacement forcé examinés dans le présent chapitre semblent indiquer que les catégories juridiques – notamment celle de réfugié – tout comme les normes qui découlent du droit humanitaire international ou des droits de l'homme ne permettent de gérer ni l'ampleur ni la diversité des besoins de protection actuels. Les conditions

classiques pour lesquelles avait été conçue la Convention relative au statut des réfugiés en 1951 ne correspondent plus à l'heure actuelle aux principales causes de déplacement ; aussi cette convention représente-t-elle désormais un fondement moins efficace pour faire appliquer des normes de protection bien établies. Aujourd'hui, les *besoins de protection* de nombreux types de migrants, déplacés contre leur gré à des degrés variables, qui appliquent des modèles compliqués de déplacement forcé et qui sont souvent victimes de violations des droits de l'homme sont *globalement similaires, indépendamment de leur statut juridique*. Par ailleurs, les limites du régime actuel de protection sont accentuées par des politiques de migration mal conçues, des moyens institutionnels inadaptés et une résistance politique dans les pays de transit et, plus encore, dans les pays d'accueil.

De même, si la migration forcée met en lumière des besoins de protection divers, les personnes et communautés sont déjà vulnérables à de multiples égards et ont donc besoin de protection avant même que la migration forcée n'ait lieu. En effet, c'est bien souvent le manque de protection contre ces vulnérabilités qui précipite le déplacement forcé, lequel apparaît alors comme la solution de dernier recours. Ainsi, ce ne sont pas nécessairement uniquement les attaques ou les violences directes qui poussent les personnes à partir, mais plutôt les *nouvelles manifestations qui accompagnent le conflit*, notamment les privations (génératrices de vulnérabilité), lesquelles se traduisent par des impacts sur le plan matériel (insécurité alimentaire) et sur le plan socio-économique (destruction de réseaux sociaux, blocage des accès aux institutions clés tels que les marchés, dégradation des moyens de subsistance). Or, tous ces éléments sont capitaux pour les mécanismes de survie des communautés (IFRC 2013:31). De nos jours, cibler et perturber les systèmes de subsistance ainsi que les institutions clés des communautés font partie des stratégies appliquées couramment par les parties belligérantes. En dernier ressort, la population est donc forcée de se déplacer afin de réduire l'extrême vulnérabilité dans laquelle elle se trouve et qui est due au manque de protection.

L'élément sous-tendant les différentes situations dans lesquelles se trouvent les per-

sonnes risquant de se déplacer contre leur gré ainsi que les migrants forcés, est sans doute la vulnérabilité à laquelle ils sont exposés. En effet, il est fort probable que ce soit cette vulnérabilité dans les situations de violences et de conflits qui précipite la migration forcée, et non le manque de protection en lui-même. En outre, nous avons vu que la migration forcée est par essence une source importante de vulnérabilité qui, à son tour, menace la protection de ces personnes.

Il s'agit donc de s'interroger : se contenter d'apporter une protection aux personnes concernées est-elle la réponse – ou une réponse suffisante pour faire face aux problèmes évoqués –, ou la mise en place de moyens permettant de réduire la vulnérabilité et l'exposition à cette dernière n'est-elle pas un impératif tout aussi important ? Au vu de ce qui précède, la configuration actuelle de protection est à la fois trop normative et trop problématique dans les situations avant et durant le déplacement forcé. Si les lacunes et la diminution de l'espace de protection sont des problèmes essentiels à traiter, élaborer en parallèle un *concept transversal de « vulnérabilité liée au déplacement »* – qui engloberait la vulnérabilité avant, pendant et après la migration forcée –, en interaction avec le concept de protection, permettrait de définir les défis de façon plus nuancée, la thèse soutenue ici étant donnée que la migration forcée et les besoins de protection s'entremêlent pour former un « nœud de vulnérabilité » (« vulnerability nexus ») (Chetail et Braeunlich 2013:44). L'objectif premier devrait donc consister à faire face aux conditions complexes et diverses de vulnérabilité auxquelles sont confrontées les personnes et les communautés concernées plutôt qu'à se concentrer sur la migration forcée en tant que condition déterminante des besoins de protection.

Ces considérations appellent trois conclusions. D'abord, la vulnérabilité est *multidimensionnelle et dynamique*. En effet, les populations sont de plus en plus souvent exposées à toute une

27 Il est clair que les *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* ne constituent pas une source de droit international mais uniquement un instrument non contraignant : techniquement, il ne peut donc pas y avoir de porteurs d'obligation (duty bearers). Néanmoins, ces Principes directeurs établissent l'axiome selon lequel les États sont responsables des personnes déplacées sur leur territoire.

Besoins de protection actuels et émergents

série de vulnérabilités avant et pendant le déplacement. Ensuite, dans quasiment toutes les situations où des personnes deviennent vulnérables, elles sont également confrontées à de considérables « *lacunes de protection* ». Ainsi, ce sont l'exposition à la vulnérabilité et, partant, la probabilité d'un déplacement forcé qui sont au cœur des besoins de protection. En d'autres termes, la vulnérabilité est tout aussi déterminante que la mi-

« Tous les migrants forcés ont besoin de protection. »

gration forcée lorsqu'il s'agit de définir les besoins de protection. Enfin, le concept de « *vulnérabilité liée au déplacement* » s'emploie précisément à saisir cette interconnexion plutôt qu'à protéger des statuts particuliers de migrants forcés. Il sera étudié au chapitre 5.2.2 comment des initiatives de protection ont tenté de prendre en compte ces conclusions.

4.4 Conclusion

Le présent chapitre s'est penché sur les défis de protection qui résultent des nouvelles constellations et des nouveaux cadres spatiaux de la mobilité dans laquelle s'engagent les migrants forcés. Les faits soulignent par ailleurs les configurations temporelles complexes qui sous-tendent la modification des modèles et des processus de mobilité. Parallèlement, il est évident que la protection est un processus hautement politisé, bien loin des préceptes normatifs sur lesquels elle reposait au départ. Désormais, la protection se trouve à la charnière entre les droits de l'homme, les préceptes juridiques et normatifs et la politique.

L'idée principale défendue dans le chapitre était que la meilleure façon de comprendre les besoins de protection des migrants forcés consistait à examiner les différents espaces où ils se trouvent à différentes étapes de leur périple. Les éléments de preuve recueillis en suivant cette approche confortent l'hypothèse à la base de la présente étude, à savoir l'existence de lacunes considérables dans les cadres juridiques et normatifs de protection ainsi que l'incapacité croissante de ces normes à fournir un espace de protection efficace aux migrants forcés, dont la mobilité est le fruit de motivations et de causes

complexes. En outre, un concept de protection lié à des catégories spécifiques ou normatives de statuts juridiques – le « *paradigme du réfugié* » – ou basé sur la division en groupes particuliers ne permet pas de prendre adéquatement la mesure des différents types de besoins de protection et des diverses vulnérabilités qui ressortent pourtant des différentes constellations de déplacement forcé.

Tous les migrants forcés ne sont pas des réfugiés, avec les besoins de protection spécifiques que ce statut suppose ; en revanche, tous les migrants forcés ont besoin de protection, sous une forme ou sous une autre, comme nous le mettons en évidence au chapitre 5. Voilà le point fondamental. Indépendamment de la façon dont commence leur périple, le fait même que les migrants forcés prennent la route engendre des besoins de protection. C'est précisément cette conclusion, associée à la multiplication des causes de migration forcée et des différentes modalités de ce processus de migration, qui est source de défis si lourds pour le régime de protection actuel.

L'interaction entre la protection et le concept de « *vulnérabilité liée au déplacement* » cherche à exposer la multiplicité des besoins de protection qui surgissent au-delà des cadres normatifs dans les situations contemporaines de migration forcée. Les méthodes, stratégies et processus de protection employés pour répondre d'une part aux besoins normatifs et d'autre part à cette conceptualisation plus vaste sont étudiés ci-après, au chapitre 5.

5

Les réponses aux besoins et défis de la protection

5.1 Relever le défi de la protection

Le chapitre 3 a présenté la dynamique complexe du déplacement forcé dans notre monde actuel et a tracé la trame analytique qui permet de comprendre les deux concepts clés de la migration forcée et de la protection. Le chapitre 4 s'est ensuite penché sur les besoins de protection actuels et émergents des migrants forcés dans différentes régions de déplacement. Ces zones mettent en lumière le rétrécissement substantiel de l'espace de protection, l'ampleur et la diversité croissantes des lacunes de protection et la vulnérabilité liée au déplacement à laquelle les migrants forcés sont exposés. Notre analyse a remis en question la capacité des cadres juridiques et normatifs de la protection à répondre aux besoins de protection de ces populations dans le contexte actuel des déplacements. De fait, le chapitre 4 a brossé le tableau d'une conceptualisation plus large de la protection, des stratégies et des processus, au-delà des règles et conditions normatives bien établies. Le chapitre 5 quant à lui rassemble les cadres analytiques des chapitres 3 et 4 et y intègre un examen des initiatives et réponses relatives aux besoins et défis liés à la protection.

Comment les organisations nationales, internationales et intergouvernementales ont-elles relevé ces défis de la protection ? De quelles manières des innovations dans des instruments de protection offrent-elles des solutions à la crise actuelle de la protection ? Dans quelle mesure ces lacunes de protection émergentes substantielles ont-elles été comblées ? La diminution de l'espace de protection est-elle une conséquence inévitable de la hausse de la migration internationale non régulée ? Quels objectifs permettent d'améliorer la protection des droits dans les pays qui sont à l'origine de quantités significatives de migrants forcés ? Est-il possible de fournir un « espace de protec-



Préparation pour l'hiver en Jordanie. Photo : UNHCR / J. Kohler.

Les réponses aux besoins et défis de la protection

tion »²⁸ efficace aux migrants forcés, un environnement qui soit propice au respect de leurs droits et de leurs besoins à satisfaire ?

Le présent chapitre veut répondre à ces questions en examinant de manière critique une série d'initiatives sur la protection actuelles et émergentes, développées ces dernières années par des organisations nationales, internationales et intergouvernementales ainsi que par des acteurs humanitaires non gouvernementaux. Il s'attarde sur le champ d'application de ces initiatives et sur leur capacité, leurs atouts et leurs faiblesses pour traiter les besoins de protection et les vulnérabilités lors du déplacement des migrants forcés.

Le chapitre s'articule en quatre parties : la première explore la protection dans les pays et régions d'origine, la deuxième s'attarde sur la protection lors du transit, la troisième sur la protection et l'Europe, tandis que la quatrième, enfin, se penche sur les déplacements et la protection liés au changement climatique.

Dans les très grandes lignes, il fait ressortir un modèle de lacunes de protection et un espace variable de protection. Ainsi, un espace de protection restreint et d'importantes lacunes de protection dans les pays d'origine cèdent la place à des régimes de protection basiques et très inégaux dans les pays de premier asile de la région (5.2). Puis, dans le transit (5.3), des lacunes de protection marquées et un espace de protection mal défini apparaissent, deux paramètres qui laissent les migrants forcés très vulnérables. À leur arrivée dans les pays du Nord (5.4), les migrants forcés sont confrontés à un environnement très réglementé caractérisé par quelques lacunes mais virtuellement aucun espace de protection.

Cinq arguments principaux viennent étayer l'analyse de ce chapitre.

D'abord, et de façon manifeste, *définitions et pratiques de protection* ont proliféré ces dernières années tandis qu'en parallèle, un cadre cohérent et systématique ou une structure dominante pour soutenir ces initiatives faisait défaut. Par exemple, aucune nouvelle convention internationale ou principes directeurs consacrés à la thématique de la dynamique actuelle et aux impacts de la migration forcée (comme la Convention de Genève ou les Principes directeurs de

1998 par le passé) n'ont été proposés²⁹; et les perspectives de tels développements, bien que souhaitables, sont négligeables. En revanche, tout un éventail de politiques, instruments et réponses opérationnelles a été développé ; ces outils sont largement réactifs ou souvent conçus sur mesure de manière pragmatique pour aborder les contextes spécifiques ainsi que les lacunes de la protection.

Deuxièmement, en écho à cette *absence d'approche globale de la protection*, de nombreuses initiatives ont été développées par des organisations internationales (telles que le HCR, le CPI, l'OIM ou la FICR), des gouvernements (par exemple, ceux de Norvège et de Suisse, ainsi que l'Union européenne) ou des ONG humanitaires (comme Oxfam) sur une base individuelle, de manière à atteindre des objectifs institutionnels spécifiques ou des stratégies programmatiques. Un point mérite d'être relevé à cet égard : tandis que les responsables internationaux de la protection sont cantonnés à un tout petit nombre d'organisations (HCR ou CICR notamment), quantité d'organisations humanitaires, parmi lesquelles les ONG, font désormais de la protection une priorité dans leur réponse à la migration forcée, quasiment comme si elles avaient un mandat légal pour ce faire. Il est ainsi possible d'affirmer que l'assistance humanitaire est devenue protection. De fait, de nombreuses organisations humanitaires disposent désormais de personnel spécialisé dans la protection, de politiques bien développées et de stratégies axées sur la protection. Bien entendu, les ONG ne sont pas en mesure de protéger les populations de violences ou de conflits, même si elles peuvent améliorer la protection grâce à des interventions qui suppriment ou réduisent les menaces y relatives.

On pourrait argumenter que cette « pluralité de la protection » conduit à ce que le système de protection s'adapte mieux à des situations, besoins et acteurs particuliers. Cela étant, l'élément clé à souligner en la matière est que l'impact de cette « extension de la protection » a renforcé la réponse ad hoc détaillée aux défis contemporains de la protection.

Troisièmement, une *dichotomie distincte et croissante* se dessine entre les concepts et la pratique de la protection dans des régions de déplacement

forcé massif, par rapport aux pays du Nord, où des politiques de non-entrée sont de plus en plus l'usage pour les réfugiés, les requérants d'asile et les autres migrants forcés. Sur la base unique de standards internationaux juridiques et normatifs édictés dans plusieurs conventions et engagements, un modèle de protection à deux volets a vu le jour. Des acteurs externes, d'ordinaire des pays du Nord, promeuvent de meilleurs standards et une capacité accrue de protection dans des régions sévèrement touchées, au prix toutefois d'un accès plus restreint à des procédures d'asile justes et d'un engagement de moins en moins marqué à réinstaller les réfugiés dans ces économies post-industrielles.

Quatrièmement et, une fois encore, en adéquation avec cette approche institutionnelle graduellement plus fragmentée, ces réponses tendent à être toujours moins basées sur des cadres et principes juridiques et normatifs internationaux. Même si certaines des initiatives ont un caractère non obligatoire et que le champ d'application des lois non contraignante est actuellement étendu, comme nous l'avons constaté au chapitre 3, l'accent sur les instruments politiques et opérationnels reflète et consolide une mutation profonde des arguments sous-jacents et de la pratique de la protection. Cette transformation part de principes basés sur des normes pour aboutir à la « gestion » de la protection, en relation avec la reconfiguration de structures et de responsabilités institutionnelles susmentionnées. Ce « *cap axé sur la gestion* » dans l'*octroi de la protection* est une assertion significative de l'étude, et potentiellement l'une des conclusions les plus critiques au regard de la gestion des défis de la protection posés par la dynamique actuelle de la migration forcée.

Enfin, ce chapitre présentera des preuves du milieu très politisé, évoqué dans la section 4.4 ci-dessus, au sein duquel la protection est désormais localisée. Déclarer que la protection se trouve désormais au point de connexion entre droits, normes et politiques est peut-être l'affirmation la plus inquiétante de cette étude, du point de vue de la conception de la protection des migrants forcés, de l'identité des personnes protégées et des instruments utilisés pour ce faire.

5.2 La protection dans les pays et les régions d'origine

La grande majorité des presque 53 millions de migrants forcés recensés à travers le monde (chapitre 3.2) demeure dans leurs pays et régions d'origine – 33 millions environ sont déplacés en interne, tandis que des 12,4 millions de réfugiés et cinq millions de Palestiniens déplacés, nous pouvons estimer sur la base de données du HCR et de l'UNRWA qu'environ 15 millions restent dans leurs pays et régions d'origine. De ce fait, plus de 95 pourcent des populations forcées à se déplacer à travers le monde demeurent dans leurs pays et régions d'origine, et ce total doit également inclure les millions potentiels de migrants forcés sans papiers valables. La protection dans le pays et la région est par conséquent la préoccupation principale.

Les chapitres 3 et 4 ont révélé que les origines de la crise mondiale actuelle de la protection sont souvent enracinées dans les pays et régions d'origine des migrants forcés. Non-respect des droits de l'homme, fragilité du gouvernement et échec du développement susceptibles d'entraîner une crise humanitaire et de déplacement sont les principaux moteurs de la migration forcée. Viennent encore s'ajouter à ces facteurs le nombre croissant de crises, lesquelles se produisent souvent, mais plus exclusivement, dans les pays du Sud, le manque de capacité ou la réticence à permettre une protection appropriée dans les pays voisins et les pays de transit vers lesquels les réfugiés et les autres personnes déplacées fuient, le manque d'options de réinstallation et de canaux de migration régulée ainsi que les barrières pour entrer dans les pays du Nord (Piguet 2013).

S'attaquer à ces phénomènes est un formidable défi sur le long terme. À l'évidence, des

« L'assistance humanitaire est devenue protection. »

28 Si le terme « espace de protection » n'est associé à aucune définition légale, il est désormais largement utilisé pour décrire l'environnement que les acteurs humanitaires cherchent à mettre en place (voir par exemple à ce sujet UNHCR 2009c :4).

29 Des chercheurs de l'Université de Limoges (2010) et de l'Université d'Australie-Occidentale (2008) ont publié des propositions indépendantes de nouvelle convention pour les personnes déplacées par leur environnement modelée sur la Convention de Genève, mais elles sont demeurées des exercices purement académiques. Reportez-vous également à ce sujet à la section 5.2.8 Responsabilité de Protéger (R2P).

Les réponses aux besoins et défis de la protection

politiques de développement durables et équitables promouvant la tolérance religieuse et ethnique, le respect de la loi et des droits de l'homme, et garantissant la paix et la sécurité, sont toutes des stratégies qui peuvent fondamentalement réduire la propension à la migration forcée dans des pays susceptibles de souffrir de ces phénomènes. Développement et protection sont en conséquence indissociables – une combinaison indispensable de stratégies dont le poids doit être bien plus significatif dans des forums nationaux et internationaux.

S'ils sont menés à bien, ces objectifs devraient d'une part encourager des populations souffrant d'exclusion et forcées à émigrer (d'ordinaire, illégalement) à rester dans leurs pays d'origine ou à suivre les canaux de la migration régulée. Et d'autre part, comme elles promeuvent la paix et la sécurité, ces stratégies peuvent réduire la propension des pays à plonger dans la violence et les conflits, des détonateurs qui précipitent à leur tour la migration forcée. Dans ces cas de figure, la protection des droits doit devenir une composante essentielle de la stratégie à long terme pour la paix et la reconstruction. Tel est le leitmotiv derrière l'innovante initiative du gouvernement suisse exposée dans son « Approche interdépartementale » pour l'engagement dans des régions conflictuelles et des États fragiles, et sa stratégie de coopération avec ces pays et régions (voir à ce titre, par exemple, DFAE 2012, 2013a) et qui sera discutée plus bas (5.4.4). A un niveau plus instrumental, elle vient également renforcer le programme de Partenariats pour la mobilité de la Commission européenne et les partenariats migratoires de la Confédération suisse (5.3.2).

D'ailleurs, la constitution du Dialogue de haut niveau de l'ONU sur les migrations et le développement en 2013 ainsi que l'incorporation de la migration internationale dans l'ébauche du programme onusien des objectifs de développement pour l'après-2015 sont le signe de la reconnaissance de l'importance fondamentale du lien entre développement, au sens le plus large qui soit, et migration. Cela étant, le développement en ces termes, autrement dit une solution « structurelle » qui améliorera les conditions de la migration régulée et réduira la migration forcée depuis les pays d'origine (et la crise de

protection qui s'ensuit) va bien évidemment au-delà du champ d'application de la présente étude. Il est toutefois regrettable que la migration et le développement figurent toujours dans l'Agenda de Développement de l'ONU pour l'après-2015, alors que tous les débats sur la migration forcée ont été mis de côté.

Si l'analyse des racines des facteurs structurels sous-jacents qui engendrent la crise de protection des migrants forcés demeure un objectif inaccessible, il existe cependant une belle palette d'initiatives de protection dans ces pays d'origine, et tout particulièrement dans les régions les plus touchées par ce phénomène. Ces initiatives sont en cours d'examen. Les sections 5.2.2 et 5.2.3 adoptent pour l'essentiel une approche ascendante axée sur la communauté, tandis que le reste de la section 5.2 se concentre sur les réponses plus formelles et institutionnalisées aux défis liés à la protection. Notons encore qu'une section évoquera au préalable l'évaluation et la protection.

5.2.1 Protection en cas de conflits – évacuation et déplacement interne

Ces dernières décennies, les conflits et violences qui ont entraîné des déplacements forcés ont été le fait, à quelques exceptions près, de guerres civiles internes. Suivant la situation, des acteurs armés non-étatiques – groupes d'insurgés, guérillas ou chefs de guerre – se sont affrontés ou ont défié des forces nationales de défense. Et si ces conflits ont à l'évidence des caractéristiques militaires, ils se sont propagés en prenant dans la plupart des cas les civils pour cible.

Le personnel humanitaire n'est pas autorisé ou pas en mesure d'accéder à l'épicentre de ces conflits, de sorte que la protection des civils est rarement disponible, qu'il s'agisse de sécurité physique de base pour sauver des vies ou, plus généralement, de la protection des droits et du respect de la Convention de Genève. Des acteurs mandatés de la protection humanitaire tels que le CICR peuvent apporter un peu de protection ; d'autres ONG en première ligne mais non mandatées n'ont, elles, que des capacités très limitées. Telles sont les conditions qui prévalent en Syrie et désormais en Libye, ou, plus épisodiquement, en Irak, en Somalie, au Mali, en RDC ou en RCA,

pour ne citer que quelques exemples. Dans ces circonstances, les populations deviennent subitement des populations déplacées de force en quête de protection de base et des différents moyens exposés dans les sections ci-après de trouver une protection durable.

Au-delà du travail de médiation du CICR, deux initiatives de protection ont été développées afin d'améliorer ces conditions. La première est une réponse d'urgence pour protéger les civils, l'autre une réponse à plus long terme d'avantage structurée pour les déplacés internes : des besoins différents qu'il est important de mettre en évidence. Ceux-ci sont brièvement pris en considération.

En intervenant durant des interruptions de conflit quand, par exemple, un cessez-le-feu temporaire de combats localisés entrouvre un créneau pour la paix, des organisations humanitaires ont développé les modalités d'une *évacuation humanitaire d'urgence* et d'une *protection de base aux civils*. Dans de nombreuses zones touchées par des guerres, telles que celles susmentionnées, des organisations comme l'OIM, le HCR le CICR ou l'IRC ont mis en place des évacuations d'urgence pour sauver des vies. Si elles ne sont que temporaires, ces interventions qui sauvent des vies ou semblent essentielles sauver des vies soulèvent deux questions. Premièrement, il convient de se demander si de telles interventions vont au-delà des réponses locales d'autoprotection (5.2.2), et si l'évacuation pour protéger les populations à risque crée un vide qui complique ensuite leur retour. Et deuxièmement, il faut déterminer dans quelle mesure les évacuations d'urgence visant à protéger les populations sujettes à un risque élevé pourraient involontairement compromettre les principes de neutralité et d'impartialité. Car dans le cas de la RCA, par exemple, l'OIM a été accusée d'« assister » l'épuration ethnique/religieuse en évacuant des communautés vulnérables des zones touchées par les conflits.

La deuxième problématique renvoie à la portée avec laquelle les *Principes directeurs relatifs aux déplacements internes* de 1998 et, plus récemment, la *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique* (la « Convention de Kampala ») de 2009 peuvent être invoqués comme approches plus

durables pour protéger des populations forcées à se déplacer. Dans la mesure où cette étude met l'accent sur le déplacement forcé et la protection à l'aune d'une protection établie internationalement, et que le débat sur les Principes directeurs de 1998 et la Convention de Kampala est un vaste sujet à lui seul, nous nous limiterons à formuler de brèves considérations à ce propos.

En principe, les deux instruments s'entendent comme un vecteur essentiel pour combler d'importantes lacunes de protection. Les Principes directeurs de 1998 sont ainsi une précieuse toile de fond pour des politiques de réinstallation innovantes, en Colombie notamment. Différents gouvernements – Suisse, Canada, Finlande, Norvège – et l'IDMC apportent activement leur soutien à des programmes bilatéraux dans le développement de législations et normes nationales (en particulier en tant qu'éléments intégrés à des programmes de paix et de reconstruction après les conflits), la promotion d'initiatives de politiques juridiques, l'incorporation de déplacés internes à des stratégies de développement, le développement des connaissances et des capacités du pouvoir judiciaire comme moyen de protection des déplacés internes, le renforcement de capacités ainsi que l'optimisation de la société civile et des capacités de plaider en matière de déplacement interne. La Convention de Kampala dispose d'initiatives de soutien similaires.

Au final, l'efficacité des Principes directeurs et la Convention de Kampala comme instruments de protection dépend en réalité de trois facteurs : la volonté des Parlements de voter des lois sur les déplacés internes, l'engagement des gouvernements à accepter leurs obligations et responsabilités au sens des législations, normes et directives, et l'implication des gouvernements à associer ces engagements spécifiques à des transformations sociales plus vastes nécessaires pour respecter les droits de l'homme et protéger les populations de violations de leurs droits.

5.2.2 Autoprotection

En tant que tâche institutionnalisée, la protection a largement été une priorité pour les organisations internationales d'une part (le HCR et sa promotion de normes de protection, par exemple) et le rôle opérationnel des acteurs

Les réponses aux besoins et défis de la protection

« L'autoprotection joue un rôle décisif pour les communautés locales et les ménages. »

humanitaires et des organisations de la société civile d'autre part (promotion de programmes de sécurité et assistance dans la réduction du risque). Cependant, communautés locales et ménages individuels exercent fréquemment une influence décisive dans leur propre protection, modelant les moyens de l'autoprotection et en dépendant. Notons que ces stratégies de protec-

tion sont souvent conçues pour éviter le déplacement forcé, tout en étant en mesure de gérer et de minimiser les impacts du déplace-

ment lorsque celui-ci devient inévitable. Dans ce cas, l'autoprotection est la solution la plus appropriée quand le déplacement est local et non en dehors de la zone immédiate de conflits ou de la région de menace.

Ainsi, les personnes qui affichent un besoin de protection doivent représenter le point de départ de toute analyse des initiatives émergentes de protection – les personnes que la vulnérabilité expose au déplacement forcé ou celles qui deviennent les migrants forcés.

Le débat du chapitre 4 sur les défis de la protection au sein de pays en conflit et dans un contexte de micro-déplacement et de mobilité circulaire (4.2.1 et 4.2.2), qui vient s'ajouter aux preuves collectées au Soudan du Sud, au Zimbabwe ou encore à Myanmar (Local to Global Protection n.d. ; IFRC 2012 : 59-65), indique que les communautés prennent souvent en charge leurs réponses en termes de protection et leurs stratégies de survie, en particulier au sein de leur pays d'origine et en situations de conflit local armé. Ainsi, par exemple, chefs de communautés, chefs religieux ou organisations de la société civile indigènes axées sur la communauté peuvent s'occuper de manière informelle de ces tâches. Soulignons encore que l'autoprotection est souvent mise en place bien avant la prise de conscience institutionnalisée des besoins de protection et l'arrivée de l'assistance extérieure. Ces réponses peuvent inclure des mesures plus évidentes pour la sécurité physique et la protection matérielle ainsi que des stratégies modulables et essentielles autour des moyens de subsistance. Cependant, elles peu-

vent également souvent comprendre des stratégies politiques et sociales « plus modérées », tels que dissimuler des sympathies politiques ou adhérer à des préceptes sociaux et culturels tels que la loi coutumière et les traditions locales, plutôt que de prétendre à une protection sur la base des « normes » formelles des droits de l'homme. Par définition, c'est l'échec de ces normes à apporter de la protection ou le fait que leur existence est méconnue qui crée les conditions amenant les communautés à invoquer l'autoprotection. A l'inverse, des initiatives de protection d'organisations externes sont souvent plus correctives que proactives, dans le sens où elles sont mises en œuvre « ex post facto », soit après le déplacement ou l'exposition à d'importants risques de vulnérabilité. Qui plus est, ces initiatives externes peuvent sembler relativement peu importantes aux yeux des personnes en danger voire, dans certains cas, accentuer les risques de protection en exposant des populations « protégées » qui ont en réalité développé des stratégies de protection discrètes, réduisant les risques et subtilement adaptées aux menaces locales.

Cela ne signifie pas pour autant que les stratégies d'autoprotection fournissent une protection satisfaisante et globale et sont un gage de sécurité pour les populations vulnérables. Au contraire, ces stratégies de protection de la communauté ne sont pas toujours dépourvues d'effets négatifs. Le besoin de faire intervenir des acteurs armés non étatiques peut se faire ressentir. Notons encore que l'autoprotection peut rapidement transformer des voisinages et districts mixtes en communautés mono-ethniques ou mono-religieuses, comme cela a été le cas en Irak et en Syrie, avec de sévères répercussions sur la consolidation de la paix après le conflit. Les interventions externes de promotion de l'autoprotection ne peuvent pas non plus être rejetées : des ressources externes, gage de passage sûr et de poids politique face aux parties en conflit, font partie des contributions essentielles à la protection que des acteurs externes peuvent apporter. Si importante qu'elle soit, une organisation locale ne peut s'imposer comme un substitut complet aux responsabilités de protection des autorités nationales ou des acteurs internationaux. Inversement, des hypothèses déplacées sur l'effi-

cacité de la diffusion de la protection humanitaire et la crainte que l'autoprotection ne soit une menace pour les intérêts institutionnels de ces organisations et de leurs donateurs peuvent tout autant être problématiques.

Mais comment donc résoudre ce problème insoluble en soutenant des réponses indigènes sans pour autant institutionnaliser à outrance les instruments de protection et l'assistance ?

Le CICR, qui prône une approche générale, fait d'ordinaire la distinction entre trois niveaux d'intervention pour soutenir l'autoprotection d'une communauté et un cadre propice à l'intervention potentielle d'organisations humanitaires basées sur les droits. Ces trois niveaux sont les suivants : « *action réactive* » dans une situation nouvelles ou établie de violations des droits de l'homme afin de prévenir sa répétition et/ou soulager ses effets immédiats ; « *action corrective* » pour restaurer la dignité des individus et garantir des conditions de vie appropriées après une situation d'abus ; « *action constructive* » pour promouvoir un environnement politique, social, culturel, institutionnel et législatif encourageant les autorités à respecter leurs obligations et les droits des individus (IFRC 2013 : 65).

A ce titre, la valeur des stratégies d'autoprotection pour des populations exposées à des risques et qui se trouvent *dans leur propre pays* est le premier aspect à mettre en évidence. L'autoprotection peut être invoquée dans deux contextes : des populations confrontées à un risque de déplacement forcé, et celles qui ont déjà été déplacées par la force (et qui furent probablement des déplacés internes dans un premier temps). Dans ce cas, un soutien à l'autoprotection, du type par exemple de celui que le CICR apporte à des groupes indigènes en Colombie afin de réduire le risque de déplacement, est fondamental. Une médiation avec des belligérants pour protéger des populations en danger de déplacement forcé fait office de stratégie liée, et dans le sillage de ces politiques, des plans d'urgence et des réserves de rations de secours sont en place au cas où une évacuation à court terme deviendrait nécessaire – lorsque c'est possible, uniquement sur des courtes distances. Une présence sur le terrain peut aller dans le sens de la médiation et encourager les gouvernements à adhérer aux normes des droits de l'homme.

D'un point de vue opérationnel, les acteurs externes doivent reconnaître que les communautés qu'ils veulent « protéger » doivent être bien davantage concertées au moment de concevoir des mesures qui respectent les réponses indigènes sans pour autant plomber et priver de leur autonomie leurs mécanismes d'adaptation. Dans le même temps, cela requiert une plus grande redevabilité des acteurs externes envers les populations qu'elles cherchent à protéger. Ces acteurs externes font face au défi complexe de réconcilier les principes, normes et programmes basés sur les droits humanitaires reconnus internationalement avec la loi coutumière et les systèmes de valeur locaux qui pourraient compromettre des normes créées en externe.

Les organisations externes doivent également trouver des réponses pragmatiques aux compromis complexes auxquels les communautés locales font face en s'efforçant de préserver leur protection. Quand des moyens de subsistance sont menacés par des groupes armés locaux ou que des champs peuvent être minés dans des zones de conflit, cela peut signifier qu'il faut trouver des moyens de protéger des populations vulnérables grâce à un programme d'aide alimentaire.

Bien des ONG fournissent un soutien externe à l'autoprotection. D'excellentes méthodes ont ainsi été développées par le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), Oxfam ou encore le Comité international de secours (IRC), par exemple avec leurs programmes de sécurité et leurs approches attentives

à la protection, qui veulent garantir que des projets sectoriels améliorent la responsabilité de la communauté tout en encourageant des mesures d'autoprotection et en veillant à ce que les projets ne placent pas les populations affectées face à davantage de risques (Oxfam n.d. ; Oxfam 2013 ; Swithern 2008).

Enfin, les acteurs externes soutenant l'autoprotection des populations vulnérables ou forcées de se déplacer doivent relever un dernier défi, celui de trouver des manières de collaborer avec des acteurs armés non étatiques. Aux yeux des populations locales, ces groupes peuvent être

« Les stratégies d'autoprotection ne sont pas sans danger. »

Les réponses aux besoins et défis de la protection

à la fois une menace et une source de protection. De fait, ils peuvent se révéler une importante source de protection dont dépendent déjà les populations vulnérables qui vivent dans leurs zones de contrôle.

Il peut donc être nécessaire de collaborer avec eux. Bien entendu, les acteurs externes courent ainsi le risque de compromettre les préceptes humanitaires de neutralité et d'impartialité – raison pour laquelle ils se sont jusqu'ici montrés réticents à impliquer ces groupes de manière significative. Cela dit, si le soutien à des stratégies d'autoprotection est appelé à gagner en importance, de nouveaux modes de fonctionnement doivent être trouvés. Une récente étude menée pour le compte de l'ONG (Geneva Call 2013) sur les acteurs armés non étatiques et les déplacements propose quelques pistes de solutions qui continuent de respecter les normes internationales et les standards de protection.

5.2.3 Vulnérabilité liée au déplacement – la protection comme tâche transversale

Au moment d'évoquer l'interaction entre vulnérabilité, déplacement et la quantité de besoins de protection qui apparaissent dans des situations actuelles liées à la migration forcée, le chapitre 4.3 suggère que le concept de « vulnérabilité liée au déplacement » est un moyen efficace d'examiner les besoins de protection au-delà d'un cadre normatif. Selon l'un des arguments formulés, c'est l'exposition à la vulnérabilité avant,

pendant et après un déplacement forcé qui est au cœur des besoins de protection. De fait, dans presque toutes les

situations où des personnes deviennent vulnérables, elles sont également exposées à d'importantes lacunes de protection. Par conséquent, c'est sans doute la vulnérabilité qui est la condition définissant les besoins de protection, et non la migration forcée *per se*. Cette section s'attarde plus en détail sur cette interaction.

L'un des arguments que cette hypothèse a façonné dans le débat autour de la protection est de chercher à traiter la vulnérabilité par une *approche basée sur les droits* plutôt que par le biais

d'une plateforme de première instance de protection des migrants. C'est l'approche préconisée depuis une décennie environ dans le « nouvel humanitarisme », une philosophie établissant que les individus ont des droits que toute une série d'acteurs sont responsables de faire respecter. Cette ligne de pensée vient également étayer les principales initiatives basées sur les droits dans des situations humanitaires, parmi lesquelles le Projet Sphère (Sphere Project 2011).

Dans leur rôle habituel de soutien aux populations vulnérables par une assistance matérielle, les acteurs humanitaires cherchent de plus en plus à aborder les facteurs qui déterminent la vulnérabilité résultant du manque de droits sociaux, économiques et politiques (Hehir 2013 : 95-118) ainsi que d'aspects identitaires de l'individu – religion, appartenance ethnique, genre, orientation sexuelle et âge (Collinson et al. 2009). De nombreuses organisations humanitaires intègrent la protection des droits et le plaidoyer pour les droits à leur réponse aux urgences humanitaires et à la migration forcée.

L'approche basée sur les droits est appropriée dans ce cas, puisqu'elle permet aux acteurs humanitaires de fournir assistance et protection à des personnes vulnérables au déplacement sans avoir à faire la distinction entre celles dont le statut légal – et, partant, « l'éligibilité » pour la protection – est évident (les réfugiés par exemple) et d'autres ménages et communautés exposés aux mêmes vulnérabilités et besoins mais dépourvus de droits juridiques évidents (migrants forcés ou potentiellement susceptible d'opter pour un déplacement forcé). En adoptant une approche sans catégorie, le concept de « vulnérabilité liée au déplacement » est précieux puisqu'il reconnaît le besoin de réduire les vulnérabilités et de protéger les droits, quel que soit le statut en présence.

La sécheresse de 2011-2012 en Somalie, sur fond de conflit durable et de fragilité du gouvernement, a par exemple détruit des systèmes de subsistance et a provoqué une famine. Illustration type du mélange complexe de facteurs évoqué au chapitre 3.2, cette combinaison de phénomènes a précipité un nouvel épisode dans la longue tradition du déplacement forcé dans ce pays. Parmi les personnes déplacées, certaines ont été persécutées en raison de leur apparte-

**« Traiter la vulnérabilité
par une approche
basée sur les droits. »**

nance à un clan, d'autres ont fui des violences, d'autres encore ont voulu échapper à des insécurités dans leurs moyens de subsistance ou à une insécurité alimentaire qui touchaient leur foyer (Maxwell et al. 2014). Une approche basée sur les droits pour apporter de l'assistance reconnaît les vulnérabilités communes aux trois groupes de migrants forcés, indépendamment d'un statut de « protection » précis.

Les migrants en transit sont confrontés à d'importantes vulnérabilités lors du déplacement. De tous les groupes de migrants forcés, c'est d'ailleurs peut-être celui qui doit composer avec la plus forte exposition à quantités de violations de ses droits. Ces migrants sont ainsi bien davantage sujets à l'exploitation et à l'exclusion sociale, à la xénophobie ainsi qu'à la discrimination raciale et ethnique, tandis qu'ils ne disposent dans le même temps que de moyens de subsistance très limités. Ils doivent aussi faire face à des détentions arbitraires et souvent prolongées dans des conditions inhumaines. Enfin, ils sont confrontés à des niveaux élevés de violences sexuelles et liées au genre et sont vulnérables au trafic et à la traite d'êtres humains. Et cependant, comme nous l'avons vu dans les chapitres 4.2.4 et 4.2.5, les migrants en transit disposent rarement d'un statut légal ou de prétentions en matière de protection. En effet, leur statut irrégulier les empêche d'accéder à la protection, au sens normatif du terme, ou à un processus équitable de la part des autorités des pays par lesquels ils transitent. Par voie de conséquence, sans statut légal, la vulnérabilité liée au déplacement est la caractéristique prédominante, raison pour laquelle une approche basée sur les droits semble représenter une alternative plus viable de protection.

L'approche basée sur les droits de la protection s'entremêle avec un deuxième thème : la protection des moyens de subsistance dans le contexte de la « vulnérabilité liée au déplacement ». Par exemple, dans des situations contemporaines de micro-déplacement ou dans le cas de migrants piégés dans une situation de crise (évoqués respectivement dans les chapitres 4.2.2 et 4.2.4), la vulnérabilité liée au déplacement découlant de bouleversements des moyens de subsistance – accès aux provisions et à la production, aux ressources naturelles, au travail, aux mar-

chés – ou de la destruction de normes sociales de base et d'institutions de la société civile garantes de la survie des ménages met en évidence de nombreux besoins de protection au-delà du sens normatif. L'essentiel réside donc bien plus dans la protection contre la privation des nécessités matérielles liées aux moyens de subsistance et contre l'affaiblissement des réseaux sociaux et des systèmes de soutien.

De même, pour des populations déplacées de force vers et au sein de zones urbaines (4.2.3), la protection au sens normatif du terme peut être moins importante que la protection contre l'exposition à de multiples vulnérabilités liées au matériel, aux moyens de subsistance, à la sécurité et à l'environnement (5.2.5).

Ainsi, maintenir ou récupérer l'accès à des institutions fondamentales telles que les marchés et les réseaux sociaux, tout en entretenant les options de subsistance, est l'un des principaux défis pour réduire la vulnérabilité et, de ce fait, améliorer la protection des personnes vulnérables lors du déplacement. Prévention, outils de protection sociale et filets de sécurité, maintien de la communauté des ménages et projets sectoriels font partie des outils dont disposent pour ce faire les organisations humanitaires. Or, identifier les communautés vulnérables est une difficulté, puisqu'elles peuvent être dispersées sur un vaste territoire ou que ces vulnérabilités peuvent ne pas être concentrées sur le plan géographique, et être par exemple fonction d'une affiliation ethnique ou d'un genre.

Dans ces conditions, lorsque la protection contre la migration forcée échoue et que la vulnérabilité cesse d'être chronique pour devenir traumatique, les individus tendent généralement à se déplacer et deviennent ainsi des migrants forcés. Comme nous l'avons déjà observé (4.2.2), la migration forcée dans ces conditions a d'abord souvent lieu sur de petites distances, là où les organisations humanitaires ne disposent d'aucun accès sûr pour apporter leur aide. C'est dans ce contexte que ces organisations ont fait l'expérience de l'utilité de la protection des moyens de subsistance par des programmes à distance, en Somalie (ALNAP 2009) et en Irak (UNHCR 2014b) par exemple. Aussi essentielle qu'elle soit pour la protection des moyens de subsistance, cette approche ne fournit cependant pas une

Les réponses aux besoins et défis de la protection

protection efficace pour des droits sociaux, politiques et économiques plus étendus.

En matière de vulnérabilité liée au déplacement, la FICR, le CICR et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge jouent un rôle primordial. C'est là l'objectif que ces institutions se fixent en règle générale : soulager la vulnérabilité des communautés et des ménages et, lorsque les circonstances le permettent, *réduire les risques de déplacement ou la longueur du déplacement*, plutôt que procéder à une différenciation sur la base du statut des migrants ou des motifs qui les ont poussés à migrer.

Consciente de l'interaction entre vulnérabilité et protection, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de 2011

« Protéger les personnes d'un déplacement forcé est la forme de protection à privilégier. »

s'est une nouvelle fois déclarée préoccupée « par la situation humanitaire souvent alarmante à laquelle les migrants en situation de vul-

nérabilité font face à toutes les étapes de leur parcours et par les risques permanents auxquels ils sont exposés et qui menacent leur dignité, leur sécurité et leur accès à la protection internationale ... [et] a réaffirmé qu'il fallait fournir une assistance humanitaire aux migrants vulnérables, quel que soit leur statut juridique » (l'auteur souligne) (IFRC 2011).

En conclusion, observer la protection sous le prisme de la vulnérabilité liée au déplacement n'est pas nécessairement une alternative à des approches plus conventionnelles pour jauger et garantir les besoins en protection des migrants forcés. Cela dit, souligner la nature de certains des défis liés à la protection permet également de mieux définir les manières d'en relever certains.

Tout d'abord, mettre l'accent sur une protection basée sur les droits et les besoins aide à cibler davantage les différents objectifs de la protection, au-delà de sa finalité strictement normative.

Deuxièmement, donner la priorité à la vulnérabilité liée au déplacement met en lumière certaines des limites d'une approche basée sur les statuts des besoins en protection des personnes forcées à se déplacer, puisqu'il apparaît ainsi que la vulnérabilité dépasse le statut légal des mi-

grants forcés. Cela met en exergue un point important : des phénomènes qui peuvent sembler des risques secondaires d'un point de vue d'une protection purement basée sur les statuts (diminution des moyens de subsistance, perte des actifs et des réseaux sociaux ou encore séparation des familles) sont en réalité des risques de protection primaires pour les ménages impliqués. Bien évidemment, le dilemme en la matière – qui a toujours existé dans le débat sur la protection des réfugiés – est de lancer le *filet de la vulnérabilité* si loin qu'il affaiblit les droits légaux et normatifs des catégories existantes, ou que trop de personnes vulnérables passent entre les mailles des filets de sécurité.

Troisièmement, la protection des droits et la préservation des moyens de subsistance font naître la question de l'identité des responsables de la protection. En matière de moyens de subsistance, les ONG humanitaires tiennent les rênes depuis de nombreuses décennies. Pour ce qui est des droits en revanche, la prolifération de protection à travers le régime humanitaire, pour la majeure partie sans mandats efficaces, n'a pas forcément débouché sur de meilleurs standards de protection basée sur les droits pour les déplacés forcés.

Enfin, le concept de vulnérabilité dans le déplacement nous rappelle qu'en théorie du moins, protéger les personnes d'un déplacement forcé en réduisant les conditions qui font naître ce phénomène – violation extrême des droits de l'homme ou destruction délibérée des moyens de subsistance – est la *forme de protection à privilégier*.

Après cette analyse des initiatives de protection basées sur les communautés et ancrées localement, les sections suivantes s'intéresseront aux réponses formelles et institutionnalisées aux défis liés à la protection.

5.2.4 Le Groupe mondial de la protection, une plateforme pour la protection

En 2005, sous l'égide de l'ONU, le Comité permanent interorganisations (CPI) a entrepris une révision de la réponse humanitaire, dont le principal apport a été la création de l'approche « par groupes » pour l'octroi de programmes en cas de catastrophes et de crises humanitaires. Articulé autour de onze groupes de coordina-

tion sectoriels spécialisés tels que eau et assainissement, santé, abris, coordination et gestion des camps ou encore éducation, l'objectif de ce cadre (qui était une nouveauté pour l'époque) était d'améliorer la coordination entre organisations dans le contexte des besoins et vulnérabilités toujours plus complexes des populations affectées, de la diversité croissante des défis humanitaires et de l'amplification du déplacement forcé.

C'est le *Groupe mondial de la protection* (Global Protection Cluster, GPC), présidé par le HCR, qui nous intéresse dans cette étude. Car de par le nom même du Groupe, son importance dans la présente étude est indiscutable.

Au niveau mondial, le GPC est le principal forum interorganisations pour la collaboration et la coordination globale des activités de soutien à la protection dans des contextes humanitaires. Comme les autres groupes, il se compose d'un grand partenariat d'acteurs intergouvernementaux et non gouvernementaux. Le GPC assume un certain nombre de fonctions à l'échelle mondiale, établissant et diffusant des standards et politiques, renforçant les capacités, apportant un support opérationnel, promouvant l'intégration de la protection et d'aspects transversaux et proposant une vue d'ensemble générale sur la protection. Sur le terrain, au niveau opérationnel, le Groupe apporte son soutien aux missions et aux stratégies déployées. Il fournit conseils, orientation et formation autour des politiques, simplifie la mobilisation des ressources et s'implique dans le plaidoyer.

En dépit de son nom et de sa vaste mission, le GPC a établi une plateforme opérationnelle dans cinq « Domaines de responsabilité » : état de droit et justice, prévention de la violence basée sur le genre et réponse y relative, protection de l'enfance, action contre les mines, droits fonciers, droit au logement et droits de propriété. Cette sélection de domaines prioritaires est logique dans le contexte plus global du mandat exclusif du HCR pour la protection des réfugiés. A cet égard, il n'est que peu pertinent de réinventer ou de mêler cette responsabilité principale au régime du GPC. Néanmoins, et comme nous le verrons plus loin, cela a fait naître des questions opérationnelles et des considérations de principe sur l'objectif et les fonctions du GPC.

Les aspects opérationnels ont été la préoccupation de tous les groupes humanitaires, et à ce titre, le GPC ne constitue aucune exception. L'évaluation de l'interaction entre les groupes de protection basés sur le terrain, les Missions intégrées de l'ONU et la stratégie du GPC dans des situations limitées de sécurité illustre bien cette emphase. Cependant, en adéquation avec le mandat global de cette étude, plutôt que de se concentrer sur des aspects techniques et opérationnels détaillés, le débat se penche sur deux dimensions substantielles du programme du GPC, qui mettent en évidence certains des *dilemmes et défis plus globaux dans l'octroi de la protection aux migrants forcés*.

Tout d'abord, le GPC a bel et bien été une innovation d'importance en s'efforçant de proposer une approche coordonnée et holistique plus que nécessaire à l'octroi de protection en cas d'urgences humanitaires. Et cependant, en dépit de son identité innovante et de son mandat éminemment sensible de fournir une protection globale et coordonnée, ce Groupe de protection a parfois peiné à définir et à mettre en place son objectif et son rôle. Une préoccupation s'est en effet constamment immiscée dans le débat : alors que les évaluations font l'éloge d'une amélioration significative du GPC au niveau technique ces dernières années, des lacunes s'observent toujours dans le leadership et les capacités, ainsi que dans la qualité et les capacités de certains des cinq sous-groupes, tandis que des stratégies de plaidoyer communes font toujours défaut. En outre, des stratégies de protection basées sur les pays font cruellement défaut dans de nombreux contextes (ALNAP 2012 : 61).

Le processus « GPC Visioning » de 2011-2012 était une stratégie ambitieuse pour cibler ces préoccupations ; il a permis de réorienter le GPC vers des opérations sur le terrain. Cette révision a garanti que le GPC conserve une réponse multidimensionnelle à la protection qui reconnaît pleinement les risques de protection des différents groupes démographiques, les besoins des genres et la diversité. Elle a également mis en lumière les impératifs d'intégrer le plaidoyer et la protection au cœur de la réponse humanitaire (ce dernier point sera évoqué plus bas). En outre, le GPC cherche à prolonger le calendrier de son implication et de sa redevabilité envers les popu-

Les réponses aux besoins et défis de la protection

lations affectées, passant d'un rôle de protection bien établi pendant et juste après les urgences à des approches d'identification pour des solutions durables destinées aux personnes déplacées.

Qui « est en charge » de la protection ? En d'autres termes : comment, et dans quelle mesure, la protection est-elle une tâche transversale ? Il s'agit du deuxième aspect important qui cible le cœur du défi de la protection pour les migrants forcés. Le GPC a endossé le rôle de « gardien » de la protection – sans être pour autant l'autorité mandatée, qui est le HCR – et de ce fait, il a fait face à deux dilemmes entrecroisés. Premièrement, celui d'harmoniser une approche collective de la protection et une « propriété » plus large de la protection avec le mandat et le rôle spécifiques du GPC, et deuxièmement, la nécessité d'équilibrer le mandat du GPC et la responsabilité exclusive du mandat du HCR en termes de protection des réfugiés.

Comme nous l'avons vu dans l'introduction à ce chapitre et confirmé jusqu'ici dans notre analyse, la protection est désormais une

« Qui « est en charge » de la protection ? »

composante diffuse et largement utilisée de la tâche humanitaire. Elle va

bien au-delà de la définition normative et légale originale et du nombre très limité d'organisations qui avaient reçu à l'origine le mandat de la protection à des migrants forcés ; dans le sillage de cette prolifération, la protection inclut désormais les opérations de nombreuses organisations humanitaires. Dans cette configuration, la protection ne peut pas être facilement cantonnée à une seule entité comme le GPC. En effet, comme le relève le HCR, « un organisme chef de file sectoriel ne peut être tenu responsable de tous les aspects de la réponse de la protection dans une situation humanitaire particulière » (Global Protection Cluster 2011 : 11).

Le défi pour le GPC a été de positionner la protection comme une activité transversale dans d'autres groupes humanitaires et d'étendre la responsabilité de la protection, tout en garantissant que la cohérence ne disparaisse pas dans les interventions des différents acteurs de la « protection », à différents niveaux du programme et différentes étapes de la crise humanitaire. En d'autres termes, il s'agit de déterminer comment

cultiver les environnements et actions propices à la protection comme des éléments d'autres programmes et projets sectoriels, en assurant simultanément que les fonctions de protection de base restent bien préservées en cas d'urgence.

Pour ce faire, le GPC a exploré les modalités et développé les outils lui permettant d'apporter son soutien à l'intégration de la protection dans les autres groupes humanitaires, dans des opérations tant sur le terrain qu'au niveau des pays. Il a également cherché à garantir une cohérence entre son orientation et ses outils d'une part et ceux des autres groupes d'autre part. Cette intégration n'exige pas de tous les acteurs humanitaires qu'ils deviennent des « organismes de protection » alternatifs – une tendance qui pourrait poser problème dans le régime humanitaire. Cependant, ces acteurs doivent bel et bien veiller, au minimum, à ce que leurs projets et programmes sectoriels n'affectent pas la qualité de la protection ; cela les encourage plutôt à accroître la qualité de la protection. Les exemples en la matière ne font pas que fournir sécurité physique et protection matérielle, mais également une protection « indirecte », assurant ainsi que les systèmes d'enregistrement, les enquêtes d'évaluation des besoins et la distribution d'assistance n'exposent pas involontairement des personnes vulnérables à l'exploitation, à une identification par les belligérants ou à un risque de refoulement.

Compte tenu de la nature transversale de la protection, le GPC devra, dans une certaine mesure, toujours lutter pour son rôle et son mandat. En révélant son programme, il peut avoir simplifié à outrance des tâches stratégiques et opérationnelles de la protection et avoir gommé les frontières entre responsabilité et redevabilité – une considération plus générale commentée à la fois dans le rapport d'examen du Secrétaire général de l'ONU sur l'action au Sri Lanka (UN 2012), l'initiative « Les droits avant tout » (Rights Up Front, UN 2014) et la « Whole System Review on Protection in Humanitarian Action » du CPI, actuellement mandatée.

Cela étant, cette intégration s'accompagne d'un second dilemme problématique : comment supprimer la tension entre la portée conceptuelle et opérationnelle plus large de la protection d'une part, et, d'autre part, la priorité donnée au

HCR, sur la base du mandat qui lui est attribué, dans la responsabilité de la protection des réfugiés au sens du droit international. La protection est indissociable d'une assistance humanitaire plus vaste car, comme cette étude l'a sans cesse affirmé, l'octroi de l'assistance humanitaire et les moyens de l'apporter sont partie intégrante de la protection. A cet effet, une collaboration de l'organisation et des outils transversaux sont essentiels pour répondre efficacement au mandat des réfugiés. Et cependant, le HCR a régulièrement « préservé » son mandat non transférable de protection d'une incorporation au système de groupes humanitaires et du champ d'application étendu du processus de protection ; il a également affirmé son rôle de leader dans l'octroi d'assistance humanitaire (en tant que partie de son mandat de protection) dans des urgences pour les réfugiés, afin d'éviter que ces collaborations et partenariats n'affaiblissent son mandat de protection (Hammerstad 2014).

Et si les conditions en pleine mutation et les besoins de protection font naître de nouvelles dimensions dans le débat sur la responsabilité, le dilemme sur l'expansion ou la conservation du cadre actuel demeure une caractéristique persistante du discours sur la protection.

En conclusion, il serait possible d'affirmer qu'en fournissant une plateforme de protection dans des urgences humanitaires, le GPC a jusqu'ici mis en lumière, et résolu, de nombreuses tensions inhérentes à l'établissement d'un mécanisme conceptuel cohérent et d'un cadre opérationnel efficace à même de répondre aux défis de protection de la migration forcée dans notre monde contemporain.

5.2.5 La protection en zones urbaines

Pour la majorité des migrants forcés, des réfugiés et des déplacés internes, les zones urbaines se sont révélées des destinations de choix sur la dernière décennie (4.2.3). Ces zones étant devenues le théâtre principal de la réponse humanitaire, beaucoup des instruments de protection mis en place, élaborés de longue date, ne sont plus adaptés à cette évolution. Les acteurs humanitaires sont de plus en plus coutumiers des interventions sur de tels sites et des nouveaux défis de protection qui en découlent s'agissant de

répondre aux besoins des migrants forcés (voir p. ex. à ce sujet Urban Refugees.org 2014 ; Zetter et Deikun 2011).

La révision complète et longtemps attendue de la politique urbaine du HCR réalisée en 1997 dans la *Politique du HCR sur les réfugiés dans les zones urbaines* (UNHCR 2009c) est symptomatique de cette relocalisation. Si la politique du HCR de 2009 se limite évidemment à la protection des réfugiés, elle est tout à fait pertinente dans le contexte de la présente étude, dans la mesure où elle établit les conditions de protection auxquelles tous les migrants forcés devraient avoir droit.

Ses objectifs sont les suivants : veiller à ce que les villes soient reconnues comme lieux de résidence légitimes pour les réfugiés, créer, approfondir et étendre l'espace de protection à la disposition des réfugiés dans les villes et mettre l'accent sur l'importance de cadres légaux et de la reconnaissance des droits dans le processus de protection (Guterres 2010 : 8-10 ; UNHCR 2009 : 5, §23). A présent que les réfugiés sont accueillis sur ces nouveaux sites urbains, le HCR a pris soin de remettre l'accent sur sa responsabilité exclusive de protection, tout en faisant appel à la coopération et au soutien de nombreux autres acteurs, parmi lesquels les gouvernements hôtes et les autorités urbaines.

La politique urbaine du HCR de 2009 a été suivie un an plus tard du Comité permanent interorganisations CPI (IASC Strategy for Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas) (IASC 2010). Cette stratégie poursuit un vaste mandat qui vise à consolider et étoffer l'expertise des acteurs humanitaires et à édifier des stratégies et une capacité opérationnelle, de manière à améliorer le programme urbain et les réponses de mise en œuvre d'une assistance humanitaire en zone urbaine. Articulé autour de six objectifs stratégiques, qui incluent notamment l'amélioration de partenariats entre de multiples acteurs, la consolidation des moyens de subsistance et l'amélioration de la préparation, l'objectif 4 – « promouvoir la protection des populations urbaines vulnérables contre les violences et l'exploitation » – est crucial dans le contexte actuel (IASC 2010 : 8).

« Les villes comme lieux de résidence légitimes pour les réfugiés. »

Les réponses aux besoins et défis de la protection

Depuis la création de ces deux initiatives intergouvernementales, quantité d'acteurs humanitaires ont désormais étoffé leurs capacités stratégiques et opérationnelles et ont développé et adapté leurs instruments et outils de programmes et de projets dans de nombreux secteurs tels que l'évaluation des besoins (vulnérabilité, ciblage, énumération, profil et enregistrement), la sécurité alimentaire, les moyens de subsistance ou les abris d'urgence.

S'agissant tout particulièrement de la protection, le chapitre 4.2.3 a mis en exergue bien des risques, vulnérabilités et défis que rencontrent les populations forcées à se déplacer dans des zones urbaines. Concrètement, quelle a été la principale contribution de ces initiatives, intergouvernementales ou non, pour répondre à ces défis et lacunes de protection ?

Le HCR a mené une série d'évaluations de sa politique de 2009 et des opérations concernant des réfugiés en zones urbaines dans un nombre limité de bureaux nationaux (UNHCR 2012). Ces évaluations n'ont fait état que de progrès très limités. En effet, en dépit de la politique du HCR, les réfugiés en zones urbaines étaient souvent dans l'impossibilité d'officialiser leur

« Les réfugiés en zones urbaines étaient souvent dans l'impossibilité d'officialiser leur statut. »

statut en raison de toute une série de facteurs logistiques et pratiques. De ce fait, le nombre de requérants d'asile se rapprochant des bu-

reaux du HCR dans l'enquête dépasse largement la capacité à les enregistrer. Plus important encore, la principale faille dans l'enregistrement découle du manque de sensibilisation sur les procédures, de la mauvaise qualité des données gouvernementales d'enregistrement et/ou de la crainte d'une arrestation. De même, l'objectif d'un séjour sûr et durable n'a été atteint que de manière limitée dans des zones urbaines, là où la relation entre le gouvernement et la communauté hôte était fondamentale.

Une critique nourrie de l'examen du HCR consacré à sa politique de 2009 lève de sérieux doutes sur la capacité du HCR à protéger les droits des réfugiés en zones urbaines (Morris et Ben Ali 2014). Et un récent rapport a souligné la situation sévère en matière de protection à Nairobi,

une métropole qui compte un nombre important de réfugiés (Urban Refugees 2014a). À l'évidence, il existe une manière d'assurer une protection appropriée aux populations déplacées de force dans des zones urbaines. Certains ont d'ailleurs mis le doigt sur des « pistes persistantes » d'une orientation sur les camps (Edwards 2010 : 49).

En adoptant la perspective plus globale sur la protection de la présente étude, la pratique actuelle préconise et cherche à assurer la protection de toute une gamme de droits dont les déplacés forcés dans des zones urbaines devraient disposer. Les politiques couvrent des aspects tels que les droits à une résidence légale et sûre, l'accès à des moyens de subsistance et au marché du travail, des conditions d'habitat et de vie appropriées, un accès à des services publics et privés ainsi que la liberté de mouvement. De nombreux pays hôtes dérogent aux articles de la Convention de Genève relatifs à la sécurité, aux moyens de subsistance et au bien-être des réfugiés. Préserver ces droits réduit les risques et vulnérabilités auxquels les populations déplacées sont exposées, et notamment la détention et la déportation, puisqu'elles sont souvent officiellement exclues des droits de base dans les zones urbaines. Des moyens d'entretenir de bonnes relations entre la population hôte et les personnes déplacées sont également préconisés pour réduire la tension et les risques de conflit entre les deux communautés. *Faire la promotion d'une meilleure sécurité* améliore donc la qualité de la protection pour les migrants forcés.

Aussi important que soient ces développements, un long chemin reste à parcourir pour fournir une protection appropriée et un environnement dépourvu de risques aux populations déplacées en zones urbaines. De nombreux pays hôtes demeurent réticents à reconnaître ces droits. Les raisons en sont la crainte de menaces contre la sécurité intérieure, notamment du fait de populations forcées à se déplacer sans papiers valables dans des zones urbaines (Urban Refugees 2014a), ainsi que la volonté de protéger leurs populations de la diminution des standards de vie qui peuvent découler, par exemple, de la concurrence sur le marché du travail. Plus généralement, même lorsque des droits spécifiques tels que le droit au travail sont protégés, d'autres vulnérabilités sociales plus ardues à détecter ne

disposent pas de la protection appropriée. Citons par exemple des incidents locaux de violence à l'encontre de migrants forcés, des cas de violences sexuelles et basées sur le genre, le travail des enfants ou la prostitution. Les organes de protection locaux (police, forces de sécurité) sont rarement formés de manière adéquate à détecter ces carences significatives dans la protection, et peuvent même perpétrer des violations des droits de l'homme à l'encontre de membres très vulnérables de communautés forcées à se déplacer.

La protection des populations urbaines place sur le devant de la scène la question de l'identité des organismes responsables de fournir la protection. Contrairement à ce qui s'observe dans les camps de réfugiés et de déplacés internes, ce sont les autorités urbaines et les forces de sécurité civiles (et parfois militaires) qui sont en charge des zones urbaines, et non les organisations humanitaires. La politique de 2009 du HCR mettait en lumière les conditions normatives autour de cette responsabilité, alors même que l'organisation n'était pas l'autorité en charge de la protection. Toutefois, pour ce qui est des acteurs humanitaires, et puisque les gouvernements sont des acteurs clés de la protection des migrants forcés en zones urbaines, la stratégie de 2010 du CPI a reconnu la nécessité d'un engagement avec des interlocuteurs urbains pour soutenir leurs obligations au sens des droits de l'homme ou de la loi sur les réfugiés ainsi que le renforcement des politiques et outils de protection à même d'atténuer les effets de la violence sur les populations à risque. De même, la stratégie a renforcé le besoin de dialogue entre acteurs humanitaires, protection locale et organes d'exécution pour donner la priorité à des mesures de protection physiques des groupes « à risque », lesquels incluent les déplacés internes et les réfugiés, les femmes et les enfants. Elle préconisait également l'introduction de méthodologies d'évaluation de la protection créées par le Groupe mondial de la protection.

S'agissant d'une base légale et normative plus étroite de protection, comme souligné dans le chapitre 4.2.3, la préoccupation principale est l'exposition à des risques de protection qui découlent de l'absence de papiers des migrants forcés dans les zones urbaines. De ce fait, les principales dimensions des initiatives actuelles de pro-

tection cherchent à octroyer aux réfugiés leurs papiers grâce à des processus d'enregistrement et de collecte de données. Il s'agit ainsi de moyens de garantir, entre autres, ce statut de réfugié si important, de mettre à disposition des installations d'accueil adaptées et d'offrir un accès aux solutions durables de rapatriement volontaire, d'intégration locale et de réinstallation. Et comme les risques de protection dans les zones urbaines se perçoivent d'ordinaire davantage sur une base individuelle que dans le cas des populations résidant dans des camps, ces initiatives offrent potentiellement des améliorations significatives de la situation des migrants forcés.

Si, en théorie, l'enregistrement et la reconnaissance du statut permettent une meilleure protection, deux contre-arguments s'observent dans la pratique. Premièrement, ces processus ne s'appliquent bien entendu qu'aux réfugiés au bénéfice d'un statut reconnu, et pas aux catégories plus larges des migrants forcés que la présente étude inclut. Par exemple, les déplacés internes – une autre catégorie de migrants forcés, même si elle n'est pas protégée par le droit international – ne reçoivent souvent pas la protection adéquate qu'ils seraient en droit d'attendre en vertu des Principes directeurs de 1998. Que ce soit dans les violences post-électorales au Kenya en 2007, dans l'actualité en Irak ou dans la guerre civile qui fait rage depuis longtemps en Colombie, les déplacés internes en zones urbaines ne reçoivent pas une protection suffisante. Et deuxièmement, même lorsque les populations déplacées de force peuvent profiter de protection par le biais d'une forme de reconnaissance de leurs papiers, elles *préfèrent souvent rester anonymes et ne pas être détectées*, puisque la qualité de la protection octroyée peut ne pas être suffisante ou appropriée à leurs besoins.

5.2.6 Programmes de protection régionaux : approches orientées développement et protection

Dans une communication de 2004 (EC 2004), la Commission européenne (CE) a tout d'abord argumenté en faveur de la hausse de la protection des réfugiés dans les pays de premier asile, contrepartie au Régime d'asile européen commun (RAEC) qui venait de voir le jour (voir 5.4).

Les réponses aux besoins et défis de la protection

Cette communication mettait l'accent sur la nécessité d'aider les pays hôtes des régions d'origine des réfugiés à développer leurs capacités juridiques et administratives pour permettre une protection des réfugiés conforme aux normes internationales et promouvoir dans le même temps les droits de l'homme et l'Etat de droit dans ce contexte. Comme l'énoncé complet de la communication l'indique (« la gestion de l'entrée dans l'Union européenne de personnes ayant besoin d'une protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection dans les régions d'origine »), cette initiative ne se contentait pas d'une amélioration de la capacité de protection dans ces pays : elle visait aussi un développement des moyens de traiter à la source la *pression croissante sur le système d'asile en Europe*.

En 2005, cette politique a ensuite été formellement adoptée comme une politique de la CE des programmes de protection régionaux (PPR), avec un plan d'action pour projets pilotes (EC 2005).

En dépit de leur objectif quelque peu ambigu, les PPR sont un *instrument potentiellement précieux pour ajouter à la qualité et à la redevabilité de la protection* des migrants forcés dans les régions d'origine. Les objectifs avoués des PPR sont d'accroître la capacité de protection aussi bien dans les régions d'origine que dans les régions de transit, et d'améliorer la protection des réfugiés par des solutions durables (retour, intégration locale ou réinstallation dans un pays tiers). Les PPR adoptent une approche vaste pour étoffer la capacité de protection. Ces actions incluent notamment des considérations opérationnelles spécifiques et traditionnelles (comme des projets conçus pour établir des procédures efficaces afin de déterminer le statut et le profil des réfugiés) ou une formation sur la protection pour les personnes travaillant avec réfugiés et migrants. Un mandat plus global veut toutefois promouvoir d'autres projets (non spécifiés) bénéficiant directement aux réfugiés et à la communauté locale qui les accueille. Ces dernières propositions, comme nous le verrons plus bas, élargissent significativement le concept de protection.

Les PPR incluent également une composante sur la réinstallation et l'appel à un engagement volontaire des Etats membres pour fournir des solutions durables. Ces éléments reconnais-

saient le besoin de démontrer la solidarité de la CE et le partenariat avec les pays principalement touchés par l'immigration forcée qui participaient aux PPR. Comme nous le verrons dans le chapitre 5.4, cette évolution a eu des airs de geste politique quelque peu déloyal dans la mesure où, simultanément, la CE et les différents Etats membres européens optaient pour des contrôles à l'entrée de plus en plus restrictifs pour les requérants d'asile, diminuant ainsi probablement la portée de la protection aux réfugiés pour ceux qui avaient pu entrer en Europe.

Les PPR ont été lancés par l'intermédiaire de deux projets pilotes, l'un dans la région de transit Ukraine-Moldavie-Biélorussie, l'autre dans la Corne de l'Afrique de l'Est³⁰, une région d'origine. L'initiative n'a fait l'objet d'aucune évaluation globale, notamment sur l'ampleur réelle de l'amélioration de la capacité de protection, mais le monitoring effectué permet tout de même de mettre le doigt sur certains enseignements à tirer de ces projets. Citons ainsi pêle-mêle un besoin de planification et de financement à plus long terme des programmes et une approche plus stratégique de réforme institutionnelle, une meilleure coordination entre les composants nationaux des PPR et les programmes du HCR, ou une meilleure corrélation et coordination entre organisations internationales et organisations locales. De même, aucune évaluation sur l'objectif double de promouvoir la réinstallation et des solutions durables n'est disponible.

Le HCR a accueilli avec prudence les PPR, en gardant à l'esprit l'agenda implicite dans l'énoncé de la communication de 2004 et la « crise de protection » plus marquée en Europe. L'organisation a souligné que cette initiative devrait, dans un premier temps, venir *compléter* et non remplacer un *accès à des procédures d'asile équitables* en Europe (UNHCR 2005 : 2) et, dans un second temps, que la réinstallation en vertu des PPR devrait être un *complément aux programmes nationaux* plutôt qu'une nouvelle mouture des schémas existant dans le cadre des PPR (UNHCR 2005 : 4).

Malgré l'absence d'une évaluation globale de cette initiative sur la protection, la CE a étendu son approche en approuvant en juin 2014 un Programme régional de développement et de protection (PRDP), en réponse à la crise des réfu-

giés en Syrie. Ce programme de trois ans basé au Liban, en Jordanie et en Irak est soutenu par une plateforme de donateurs de l'humanitaire et du développement et d'un budget de plus de 24 millions d'euros. Il implique l'Union européenne, le Danemark, l'Irlande, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la République tchèque. C'est le gouvernement danois qui en a la charge.

A deux égards, le PRDP pour la Syrie est une expansion significative du concept et du champ d'application de la protection, pas uniquement telle qu'elle a été envisagée dans les PPR à l'origine, mais également en termes de pratique de la protection par d'autres organisations humanitaires.

Premièrement, en plus d'étendre les moyens opérationnels de renforcement des capacités de protection et de consolider la protection des réfugiés et des requérants d'asile en vertu de la Convention de Genève, le PRDP pour la Syrie veut, plus globalement, développer les structures de gouvernance des pays et étoffer la capacité de programme en élaborant des stratégies globales pour l'accueil et la protection des réfugiés, intégrées à un cadre basé sur les droits. Il propose ainsi des actions visant à améliorer l'octroi de droits légaux, sociaux et économiques de base pour les réfugiés. Il veut également garantir une meilleure cohérence et efficacité des standards de protection en développant des références légales plus solides et une couverture améliorée des lacunes de protection dans les cadres légaux nationaux – en réduisant par exemple les pratiques de la détention arbitraire et de la déportation/du refoulement, et en promouvant le plaidoyer et le rôle des organisations de la société civile.

Deuxièmement, et plus significativement, le titre du programme syrien inclut le terme « *développement* ». Nous avons déjà mis en avant l'engagement plus marqué des PPR dans la promotion de projets au bénéfice des réfugiés et des communautés accueillant les réfugiés, au-delà des actions opérationnelles formelles destinées à accroître la protection. Dans le cas du PRDP pour la Syrie, cela se traduit à la fois par la programmation de la protection *et* par des réponses axées sur le développement. Et de fait, la majeure partie du budget est allouée à des actions de développement socio-économiques à l'intention *des*

réfugiés et de ceux qui les accueillent. Ces actions visent à améliorer les conditions de vie, les capacités de subsistance, l'autonomie, les opportunités économiques et la participation au marché du travail, tant pour les réfugiés durant leur déplacement que pour les communautés hôtes.

L'argumentation plaidant en faveur des PPR est la suivante : d'une part, proposer des interventions pour le développement à plus long terme axées sur les communautés hôtes *et* les réfugiés devrait permettre de gommer les tensions entre les deux groupes. De cette manière, la protection des migrants forcés – dans le sens le moins normatif du terme – peut être améliorée en réduisant les sources de conflit, le harcèlement et l'exploitation des déplacés qui découlent par exemple de la concurrence dans le travail, du logement ou de l'eau, ou de la dépendance hypothétique à des ressources et services du secteur public du pays hôte. Et d'autre part, des programmes axés sur le développement permettent également de réduire la vulnérabilité des moyens de subsistance de ménages forcés à se déplacer (voir sur ce point les chapitres 4.3 et 5.2.3), leur fournissant ainsi les ressources et compétences économiques pour devenir des acteurs auto-suffisants du développement, ce qui peut se traduire par des *solutions plus durables sur le long terme* (intégration locale ou réinstallation). Les objectifs de protection à plus long terme sont ainsi atteints.

Le lien entre production et développement socio-économique dans le PRDP pour la Syrie reflète la profonde reconceptualisation en cours dans la réponse des acteurs de l'humanitaire et du développement aux urgences humanitaires. Si le déplacement forcé des réfugiés et des déplacés internes est et demeurera avant tout un défi pour l'aide humanitaire et le respect des droits de l'homme, le modèle conventionnel des secours d'urgences humanitaires et sa base normative pour la protection n'ont pas fourni de solution durable aux crises de déplacement. Dans le même temps, et paradoxalement peut-être, des crises de déplacement à grande échelle s'accompagnent d'opportunités et de défis d'importance pour le

30 Le PPR sur la Corne de l'Afrique est venu remplacer une proposition antérieure de projet pilote dans la région des Grands Lacs.

Les réponses aux besoins et défis de la protection

développement. Des preuves empiriques substantielles viennent étayer les résultats positifs du développement économique (secteurs macro et micro, commercial, informel et entreprises) dans des crises humanitaires pour les populations déplacées et leurs hôtes ainsi que la portée que ces approches offrent en termes de résultats durables (Zetter 2014 ; Zyck et Kent 2014).

Cela étant, le manque d'analyse des impacts économiques (positifs et négatifs) du déplacement forcé a constitué une lacune importante dans toutes les interventions humanitaires d'urgence. Cette lacune ralentit fortement la conception et la mise en œuvre de réponses et de programmes de développement sur le long terme pour aborder les crises humanitaires. Des acteurs

« Crises impliquant des réfugiés : de plus en plus d'approches axées sur le développement. »

intergouvernementaux (HCR, OIM, PNUD, Banque mondiale, UE), des ONG humanitaires ainsi que le secteur privé s'engagent de plus en

plus en faveur d'approches axées sur le développement dans les crises impliquant des réfugiés. Cet engagement a débuté avec l'initiative du HCR « Convention Plus : Ciblage de l'aide au développement sur l'apport de solutions durables au déplacement forcé » (UNHCR 2006), et s'est poursuivi avec les progrès, bien que limités, apportés par l'Initiative conjointe pour des solutions transitionnelles de 2009 du HCR, du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) et de la Banque mondiale (UNHCR 2009b). Récemment, la Solutions Alliance (2014) est venue redynamiser le processus. C'est la reconnaissance de ce lien entre humanitaire et développement que soulignent les programmes à long terme pour le développement de la coopération de la Confédération suisse et son *Approche interdépartementale* dans des régions affectées par des crises telles que la Corne de l'Afrique (DFAE 2013a).

Bien entendu, le champ d'application de cette reconfiguration des urgences humanitaires en tant qu'opportunités de développement (Zetter 2014) va bien au-delà de la protection au sens normatif. Toutefois, l'élément à mettre en avant, et qui souligne les arguments en faveur du modèle du PRDP et de la politique du DFAE, est

qu'en exploitant mieux les atouts des réfugiés et des déplacés internes et en réduisant la vulnérabilité des moyens de subsistance grâce à une meilleure autonomie, il est possible d'améliorer les droits de l'homme, la dignité, la sécurité et, de ce fait, la protection, au sens plus large, des populations forcées à se déplacer. Associées à un soutien au développement socio-économique pour les communautés hôtes, ces initiatives compensent les risques de sécurité et de protection pour les réfugiés et les déplacés internes.

Pour conclure cette section, toute initiative appelée à soutenir la protection aux réfugiés et promouvoir des solutions durables doit en principe être accueillie favorablement. Le PRDP et les réponses pour la protection axées sur le développement veulent satisfaire à ces conditions en *étouffant le concept et la pratique de la protection*. Reconnaître les besoins de protection à plus long terme, tout en continuant à mettre l'accent sur des standards normatifs à plus court terme, est également une expansion bienvenue de la signification de la protection. En parallèle, ces initiatives illustrent avec insistance le « cap axé sur la gestion » franchi dans le domaine de la protection. Diversifier ces approches et, partant, faire potentiellement machine arrière en ce qui concerne les normes sous-jacentes répond à une logique et à des valeurs propres au niveau opérationnel. Mais lorsqu'elle devient un instrument pour gêner l'accès à des procédures d'asile équitables et freiner la réinstallation de migrants forcés dans les pays du Nord, alors cette tendance est dérangeante.

5.2.7 Le « plan d'action en 10 points »

Préoccupé par le possible affaiblissement du standard de protection des réfugiés dans un monde toujours plus dominé par des flux de migration irréguliers et mixtes incluant quantités de types de migrants forcés (évoqués au chapitre 3.2), le HCR a publié une nouvelle orientation de la politique sur « La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes : un plan d'action en 10 points » (UNHCR 2006b). Ce « plan d'action » s'inscrit en soutien à son mandat exclusif de protection des réfugiés et a fait office d'important rappel, essentiellement à l'intention des gouvernements des pays du Nord,

sur les normes de protection et l'orientation opérationnelle, afin de garantir la préservation de la *qualité de la protection des réfugiés* fournie par les Etats hôtes. Il s'agissait ainsi d'assister les gouvernements au moment d'incorporer des considérations sur la protection des réfugiés à des politiques de migration plus générales conçues pour s'adapter à l'ampleur croissante des mouvements migratoires.

Au moment même où la CE et les Etats membres de l'UE s'efforçaient de convenir d'un régime d'asile européen commun (RAEC) et amélioreraient l'efficacité des mesures de contrôles aux frontières pour limiter les entrées irrégulières, le calendrier mis en place n'a probablement pas été le fruit du hasard. Les implications y relatives seront évoquées au chapitre 5.4, lequel traite plus en détail la thématique de l'Europe et de la protection. Parmi les mesures positives ciblant tout particulièrement la protection se trouvaient des actions pour garantir des systèmes d'entrée prenant en compte la protection ainsi que des dispositions améliorées sur l'accueil.

Le « plan d'action en 10 points » a été une importante initiative *per se*. Cela dit, dans le contexte d'une étude sur la protection des migrants forcés qui inclut et va bien au-delà des réfugiés, la valeur de ces standards de protection pour tous les migrants forcés devrait être reconnue. Tout en admettant la position du HCR selon laquelle des gouvernements devraient « fournir des solutions appropriées et différenciées pour les réfugiés, conjointement à d'autres solutions auxquelles il faut recourir pour d'autres groupes impliqués dans les mouvements migratoires mixtes » (UNHCR 2010b : 10), la crise parallèle croissante de la gestion de la migration mixte aux frontières de l'Europe ne peut être facilement résolue par des approches différenciées de la protection.

5.2.8 Responsabilité de Protéger (R2P)

Jusqu'ici, l'analyse des initiatives actuelles et émergentes pour traiter les besoins de protection des migrants forcés dans les pays et régions d'origine s'est concentrée sur la politique et les initiatives opérationnelles des acteurs nationaux, internationaux et intergouvernementaux. Cet accent reflète le « cap axé sur la gestion » franchi

dans l'octroi de protection et la dynamique moins vive des principes normatifs sur lesquels se base la protection.

Et précisément, la doctrine de la Responsabilité de Protéger (R2P) se veut un contraste à cette instrumentalisation de la protection. Dans une volonté d'affronter la réticence (ou l'incapacité) des gouvernements à respecter leurs obligations de protéger leurs citoyens, une initiative dénommée Responsabilité de Protéger (R2P) et placée sous l'égide des Nations Unies a vu le jour. Adoptée ensuite lors du Sommet mondial des Nations Unies de 2005, la doctrine et ses objectifs ont d'abord fait l'objet d'une première esquisse (UN 2005 : paragraphes 138-139), avant d'être réaffirmés dans la Résolution 1674 (UN 2006a : 4).

La responsabilité de protéger est un *concept politique* et non un concept juridique basé sur les droits humanitaires et les droits de l'homme internationaux ou sur une législation sur les réfugiés, selon des termes évoqués jusqu'ici dans la présente étude. Dans sa conception juridique, la protection a trait aux violations de cet ensemble de lois. En revanche, la doctrine R2P entend articuler les situations et les moyens grâce auxquels la communauté internationale pourrait surmonter son échec persistant à protéger les individus des violations des droits de l'homme les plus extrêmes commises par des gouvernements contre leurs citoyens, comme au Rwanda et en Bosnie, ou plus récemment au Kosovo et au Darfour. Ces situations entraînent d'ordinaire des crises humanitaires de déplacement forcé massif, que ce soit à l'intérieur du même pays (et dans ce cas les *Principes directeurs* de 1998 ne peuvent les protéger) ou un exode à grande échelle de réfugiés. Prévenir le besoin de mobiliser des programmes d'assistance humanitaire à grande échelle est un objectif implicite, quoique complémentaire, de l'intention de protection basée sur les droits que prône la doctrine R2P.

La doctrine R2P préconise que si un Etat ne veut ou ne peut protéger sa population d'atrocités de masse (génocide, nettoyage ethnique, crimes de guerre et crimes contre l'humanité), une *intervention internationale collective* pourrait s'avérer nécessaire et appropriée. En conséquence, la doctrine R2P ne traite pas directement les déplacés forcés et leurs besoins de protection, préférant cibler les conditions qui entraînent de

Les réponses aux besoins et défis de la protection

tels déplacements et pour lesquelles aucune doctrine internationale n'avait été formulée avant son apparition.

Dans le présent contexte, la pertinence de la doctrine R2P est triple. Premièrement, par contraste avec les initiatives articulées autour de politiques et d'opérations, elle est la seule à s'ef-

« La doctrine R2P reste souvent un exercice de principe purement théorique. »

forcer de développer une approche de la protection basée sur les normes, même si elle se limite aux manifestations les plus extrêmes de

violations actuelles des droits de l'homme. Deuxièmement, la R2P a brossé le tableau de situations où la souveraineté d'un Etat – principe fondamental dans les relations internationales s'il en est – pourrait être limitée. Notons toutefois que ces limitations étaient rédigées en termes d'une responsabilité dudit Etat « de protéger », et non d'un droit d'autres Etats à intervenir « pour protéger ». Troisièmement, la doctrine se positionne comme une réponse véritablement internationale, par le biais de l'ONU, et non comme l'initiative d'une organisation en particulier conçue pour des conditions particulières.

En dépit de ses intentions, la doctrine R2P reste néanmoins un exercice de principe, et une théorie plutôt qu'une pratique. Si elle tire son origine des droits de l'homme et du droit humanitaire international, la R2P n'est pas un nouveau principe juridique et n'est dotée à ce titre d'aucun statut dans la législation internationale : de fait, même son statut de norme est contestable (Hehir 2013 : 137). Elle est, répons-le, une doctrine. Et si la responsabilité est implicitement transmise à la communauté internationale dès lors qu'un Etat a commis des atrocités de masse, aucun organe international ne reçoit le mandat de la « responsabilité de protéger ». L'exécution est le talon d'Achille de la doctrine, tout comme, depuis une perspective légèrement différente, elle est celui des *Principes directeurs de 1998* et de la « *Convention de Kampala* » de 2009 : aucun de ces trois instruments ne constitue un « droit à intervenir » absolu dans les affaires souveraines d'un Etat, pas plus qu'ils ne définissent la portée d'une « interven-

tion légitime ». Par voie de conséquence, aucun n'est encore devenu un instrument pratique efficace pour prévenir ce type de violation sévère des droits de l'homme qui entraînent un déplacement forcé et, comme le fait remarquer la R2P, aucun changement ne s'observe réellement dans les relations internationales ou les droits de l'homme (Martin 2010 ; Forsythe 2012 ; Genser et Cotler 2012 ; Knight et Egerton 2011 ; Hehir 2013 : 122-144). Songeons par exemple aux tentatives avortées d'invoquer la R2P dans le contexte de la violation sévère des droits de l'homme et du déplacement forcé dans le sillage du conflit au Darfour après 2003.

Un échec qui met en évidence la réticence de la communauté internationale à s'engager pour reformuler les concepts et normes de protection de manière à s'attaquer aux défis contemporains. Et par-dessus tout, il est l'expression d'une résistance à trouver les moyens de traduire et de mettre en pratique une doctrine normative de protection, et témoigne de la préférence à « gérer la protection » par des politiques et instruments propres aux cas et aux situations.

5.3 La protection en transit

Pour les migrants forcés, le premier point de contact avec la protection se produit aux frontières internationales – expérience qui se répète ensuite plusieurs fois durant leur transit. Comment et dans quelle mesure les droits des migrants sont-ils alors protégés ? Il s'agit là de l'un des sujets de cette section sur la protection en transit.

Un autre se penche sur les quantités sensiblement plus importantes de migrants forcés qui recherchent désormais protection en dehors de leurs régions d'origine. Le débat autour des nouvelles géographies de la migration forcée du chapitre 4 a introduit le concept du « continuum de migration forcée » (4.2.5), un terme technique qui veut capturer ce qui constitue une étape transitionnelle à la fois nouvelle et significative dans la trajectoire de ces migrants. La plupart d'entre eux transitent via des régions et pays voisins – notamment le Maghreb, l'Afrique du Nord, le Mexique – qui sont à la fois à proximité et sur le chemin de la destination des migrants en

route vers les pays du Nord. Un autre groupe de migrants vit en nombre dans cette zone intermédiaire. Il inclut les « migrants piégés dans une situation de crise » (4.2.4) de l'OIM, et se compose des ressortissants de pays tiers qui se retrouvent plongés dans des pays en conflit et se convertissent en migrants forcés pour échapper à la violence.

D'ordinaire constitués de flux mixtes de personnes vulnérables, ces deux groupes ont un point commun : s'ils ont besoin de protection et d'assistance, ils ne tombent généralement pas sous le champ d'application des instruments et normes de protection existant à l'échelle internationale. Ils sont par exemple plus vulnérables, car ils sont presque toujours sans papiers, franchissent illégalement les frontières internationales et/ou ne disposent pas de visas ou documents de voyage valables. De plus, la capacité de protection nationale et internationale dans cette « zone de transition » est très peu développée. Les migrants forcés ont ainsi rarement accès à une procédure de détermination du statut de réfugiés et ne sont évidemment pas des déplacés internes.

Faute de normes, d'instruments et de capacité de protection, cette *zone intermédiaire est ainsi synonyme d'une lacune de protection gigantesque* entre les régions d'origine, où les pays hôtes et la communauté internationale apportent des normes et capacités de protection relativement bien établies (évoquées au chapitre 5.2) d'une part, et des pays de destination dans les pays du Nord d'autre part qui, comme nous le verrons au chapitre 5.4, recourent à des mécanismes de contrôle de l'immigration sophistiqués et complets pour réglementer l'accès à la protection.

Cette section de la présente étude analyse les initiatives et réponses de différents acteurs pour combler cette lacune de protection.

Des organisations nationales et internationales se sont efforcées de développer des réponses efficaces pour relever les défis de la protection dans cette zone de transit. Les initiatives sont davantage un palliatif qu'une solution structurelle au problème. Elles renforcent l'argument que le « cap axé sur la gestion » franchi dans la protection est peu à peu en train de troubler les principes basés sur les normes.

5.3.1 Protection à la frontière

Jusqu'ici, l'étude s'est concentrée sur la protection fournie *dans* les pays et a passé en revue les pratiques innovantes qui cherchent à améliorer la qualité de la protection. Nous sommes partis du principe que le franchissement d'une frontière internationale pour chercher protection dans un pays hôte voisin ne posait que relativement peu de problèmes aux migrants forcés. Et d'une certaine mesure, c'est exact, puisque les régimes de protection des pays hôtes dans des régions en conflit permettent généralement (ou du moins ne sont pas en mesure de contenir) l'accès massif à leur territoire ; les acteurs humanitaires internationaux appuient ce mécanisme et cherchent à jouer les médiateurs dans des pratiques périodiques ou inconsidérées telles que le franchissement des frontières.

Cependant, répondre aux obligations des droits de l'homme et protéger les droits *aux* frontières ne devraient pas être considérés comme des acquis (OHCHR 2014). Les *principes et directives relatives aux droits de l'homme aux frontières internationales* du HCDH soulignent que, si les Etats sont en droit d'exercer leur juridiction et contrôle des frontières, les mesures en place pour répondre aux phénomènes transfrontaliers ont souvent un impact disproportionné sur les droits de l'homme. Et si les directives rappellent aux Etats leurs obligations de protéger les droits de tous les migrants à leurs frontières, la nécessité de protéger les droits des migrants irréguliers est également mise en avant – d'où l'importance des directives pour la présente étude : elles sont le gage d'un ajout important et de l'élaboration de normes de protection dans une zone de migration jusqu'ici négligée. Ces directives sont particulièrement précieuses, car elles fournissent une série exhaustive de conseils et processus opérationnels pour le renforcement des capacités et la gouvernance, dans un cadre normatif solide de protection des droits.

5.3.2 Partenariats pour la mobilité et partenariats migratoires

Les *partenariats pour la mobilité* sont des accords bilatéraux non contraignants fondés sur le droit entre la CE (ou des Etats membres individuels) et

Les réponses aux besoins et défis de la protection

des pays sources de main-d'œuvre immigrée qui arrive en Europe. Ils incluent depuis peu des pays de transit pour les migrants forcés et les flux de migration mixte à destination de l'Europe (EC 2007). Depuis leur introduction en 2005, les partenariats pour la mobilité ont pris bien des formes. A présent intégrés au cadre de l'Approche globale de la migration et de la mobilité (AGMM) de la CE, ces partenariats font office d'*outil de gestion de la migration et de renforcement des capacités institutionnelles*. Créés par l'UE (et parfois cofondés par des Etats membres individuels), ils couvrent quatre dimensions : migration légale et mobilité, maximisation de l'impact de développement de la migration, migration irrégulière et trafic d'êtres humains, protection internationale et politique d'asile. Les partenariats veulent fournir un cadre global « visant à garantir que les migrations et la mobilité soient bénéfiques tant pour l'Union que pour ses partenaires » (EC 2011 : 10). A l'évidence, ce sont les composants trois et quatre – migration irrégulière, protection et politique d'asile – ainsi que les partenaires qui constituent des « pays de transit » qui sont au centre des préoccupations.

Parmi les pays partenaires de l'UE, citons la République de Moldavie, la Géorgie, l'Arménie et, plus récemment, le Maroc, la Tunisie et le Mali. De même, Italie-Libye, France-Tunisie et Espagne-Maroc sont quelques-uns des accords bilatéraux qui ont vu le jour. La CE a encouragé l'OIM à jouer les premiers rôles en endossant celui de partenaire en charge de l'exécution.

En Suisse, le Département fédéral de justice et police (DFJP) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) ont également développé un instrument similaire, les *partenariats migratoires*, ancrés dans la loi en 2008 et basés sur

« Des partenariats migratoires s'accompagnent d'un certain nombre d'aspects positifs. »

des objectifs relativement similaires à ceux du modèle de la CE. Deux différences ou nuances de poids sont toutefois à souligner. Tout

d'abord, les « partenariats migratoires suisses » laissent davantage la place au dialogue et au partenariat, et notamment aux aspects de la collaboration qui n'ont que des liens indirects avec la migration, tels que la coopération dans le déve-

loppement, le rééchelonnement de la dette ou encore les dispositions de la sécurité sociale. Et ensuite, la mobilisation de partenariats suivant le modèle suisse reconnaît que la politique de migration doit refléter une combinaison d'intérêts nationaux et internationaux. Afin d'assurer cohérence et consistance avec la politique, l'« Approche interdépartementale » est synonyme de coopération étroite entre départements (DFAE 2008). Des partenariats migratoires ont été développés à différents degrés avec les Balkans occidentaux (Bosnie-Herzégovine, Serbie et Kosovo), le Nigeria et le Yémen.

En faisant le lien entre migration irrégulière et besoins de protection/d'asile des migrants d'une part, et migration de travail volontaire d'autre part, ils offrent une réponse holistique aux défis de la gestion de la migration internationale et au type de flux de migration mixte difficile à catégoriser (voir chapitre 3.2).

L'assistance que les partenariats migratoires offrent aux pays tiers est un élément important et bienvenu pour que ceux-ci s'acquittent de leurs obligations et de l'engagement à protéger les réfugiés et les requérants d'asile au sens de la législation et des normes internationales. La CE joue en la matière le rôle important d'acteur mondial définissant des standards. Augmenter la capacité de protection des partenaires de pays tiers pour répondre aux besoins de protection des migrants forcés et des flux de migrants mixtes (« irréguliers ») qui transitent par leurs pays est un objectif important. Et comme nous l'avons vu (notamment dans le chapitre 4.2.5), il s'agit d'une caractéristique majeure des nouvelles géographies de la migration forcée.

L'amélioration de la protection basée sur les droits pour les migrants internationaux dans des pays respectant souvent moyennement les droits de l'homme, la réduction des violations des droits de l'homme et de pratiques arbitraires et discriminatoires (détention ou refoulement de migrants, par exemple) et une transparence accrue des procédures constituent des étapes importantes pour diminuer la vulnérabilité élevée à laquelle les migrants font souvent face dans ces pays de transit. Une meilleure gestion et gouvernance des frontières, ainsi qu'une formation du personnel des frontières et de l'immigration en matière de droits et de procédures sont égale-

ment essentielles pour développer une prise en charge équitable des demandes d'asile et un traitement responsable et digne des migrants.

Sur le long terme, si ces mesures sont couronnées de succès, les partenariats pourront se targuer d'avoir été un instrument précieux qui aura amélioré la protection.

Cela étant, des contre-arguments préoccupants soulignent que ces partenariats pour la mobilité (et migratoires) sont en réalité moins liés à la mobilité de la population qu'à l'admission de pays tiers dotés d'une faible capacité d'immigration dans le régime européen de gestion de la migration : au final, ils ne seraient rien de plus qu'un nouvel instrument pour servir l'arsenal européen des contrôles de la migration (ECRE 2011 : 2-4 ; Kunz et Maisenbacher 2013 ; Migration Policy Centre n.d. ; Reslow 2012).

En premier lieu, l'amélioration du régime des droits de l'homme d'un pays (essentielle-ment un aspect lié au développement) devrait-elle tenir le même rang que des politiques et pratiques explicites pour gérer le déplacement de la population et la migration forcée, surtout si ces personnes sont extrêmement vulnérables ? Car si les Directives du HCDH susmentionnées sont explicitement ancrées dans un cadre normatif des droits de l'homme, les partenariats ne disposent pas de cette base.

Ensuite, la nature instrumentale des partenariats est également un aspect clé dans ce contexte. Des pays partenaires apportent leur soutien, ces accords pouvant être un incitatif à des quotas de visas pour leur main-d'œuvre immigrée – un gain potentiel de développement – et élever leur position internationale. Mais ce sont les migrants internationaux en transit et ceux au statut irrégulier qui sortent largement perdants de ce qui pourrait n'être qu'un *nouvel instrument de rejet*. Par exemple, les partenariats pour la mobilité peuvent prévoir des accords de réadmission de migrants irréguliers ou augmenter les procédures de retour de migrants irréguliers au pays d'origine. Et cependant, même avec le soutien du partenariat, la capacité de protection de ces pays et leur respect des droits de l'homme pourraient ne pas être suffisamment bien établis pour préserver les droits des migrants.

Troisièmement, l'élément inhérent à ces craintes est l'argument plus fondamental stipu-

lant que les partenariats pour la mobilité sont, en réalité, une « *fermeture de l'Europe* » visant à interdire l'accès au territoire – pour développer la capacité de traitement extraterritorial ou « en amont » des migrants, en interceptant les requérants d'asile et autres migrants forcés sans statut clair, bien avant qu'ils n'arrivent aux frontières de l'Europe. En outre, ce traitement extraterritorial ôte le droit à l'accès au territoire (européen) et empêche les organisations actives de la société civile d'examiner ces procédures. Il réduit le niveau de légitimité démocratique, dans la mesure où nombre des pays de transit sont dépourvus d'organisations à même de le faire ; la qualité de la protection des migrants est ainsi encore davantage réduite. Le débat en la matière affirme que le traitement des migrants à destination de l'Europe, quel que soit leur statut, devrait être séparé des objectifs plus vastes de renforcement de capacités en matière de droits de l'homme d'une part, et du renforcement des mécanismes de gestion des frontières de l'Europe de l'autre. Augmenter la protection dans des régions de transit ne remplace pas la requête de protection à la frontière ou au sein de l'UE. De cette manière, les réfugiés se voient refuser le droit, prévu dans la Convention de Genève, de demander protection dans un pays de leur choix.

Ces partenariats pour la mobilité jouent en premier lieu le rôle de stratégie pour consolider les objectifs de gestion de la migration en Europe. Certains pays, comme le Sénégal, ont refusé de les adopter en raison des conditions qu'ils impliquent et des coûts encourus, par rapport aux faibles bénéfices nationaux globaux récoltés.

Intentionnel ou non, l'impact global de ces partenariats peut dans les faits être une réduction de la qualité de la protection pour les migrants forcés, à une étape cruciale de leur périple. Le chapitre 5.4 reviendra sur l'intégration de ces partenariats à un cadre plus global de la protection en Europe et à l'agenda de la gestion de la migration.

5.3.3 Les migrants dans les régions de crises et le MMTF

Les flux de migration complexes, divers et de grande ampleur découlant de conflits et de violences ont des effets indirects et révèlent d'importantes lacunes dans la protection interna-

Les réponses aux besoins et défis de la protection

« Les « migrants piégés » deviennent des migrants forcés de deuxième niveau. »

tionale et le régime des droits de différents groupes de personnes qui ne peuvent recourir aux processus et normes de protection. Le chapitre 4.2.4 a mis en évidence ces lacunes pour

les « migrants piégés dans une situation de crise » tels que ressortissants de pays tiers, résidents avec ou sans papiers, migrants

en transit ou réfugiés résidents pris indirectement dans un conflit. Pour illustrer ce phénomène croissant, citons la fuite de quelque 800 000 travailleurs migrants de Libye vers l'Égypte et la Tunisie après les révoltes de 2010, le déplacement de centaines de milliers de réfugiés résidents irakiens et palestiniens en Syrie en raison de la guerre civile qui fait rage dans le pays depuis trois ans, ou le déplacement de groupes de résidents et migrants de différentes nationalités du fait de la guerre civile en RCA. En réalité, ces populations deviennent des *migrants forcés de deuxième niveau*.

Dans le cas de la Libye, aux prises avec cette lacune normative, l'OIM et le HCR ont mis en place une forme pragmatique de protection, afin d'éviter que la crise ne s'envenime et ne devienne une urgence humanitaire parallèle au potentiel effet indirect sur les flux de migration vers l'Europe (IOM 2012a). En combinant leurs mandats et leurs ressources, les deux organismes ont travaillé de concert pour évacuer les ressortissants de pays tiers (résidents et migrants) et, lorsque les circonstances le permettaient, les rapatrier vers leur pays d'origine.

Par la suite, l'OIM a affiné son approche des crises migratoires avec son Cadre opérationnel en cas de crise migratoire (Migration Crisis Operational Framework, MCOF) (IOM 2012). Celui-ci vise à établir un cadre plus cohérent et global permettant de répondre aux besoins de protection et de réparer les vulnérabilités de différents groupes de migrants non concernés par des normes de protection bien établies. Ce cadre se concentre sur un portefeuille d'outils de gestion de la migration qui peuvent s'avérer utiles dans la réponse humanitaire pour les migrants pris au piège dans des situations de crise. Parmi ces outils opérationnels figurent notam-

ment une assistance technique pour la gestion humanitaire aux frontières, une liaison garantissant que les migrants ont bien accès aux services consulaires d'urgence, des systèmes de référence pour les personnes présentant des besoins spéciaux et l'organisation d'évacuations sûres pour les migrants qui rentrent chez eux, ce qui est souvent la méthode de protection la plus efficace pour les migrants bloqués dans des situations de crise.

En adéquation avec son approche opérationnelle, l'OIM a notamment lancé l'approche MCOF au Mali (IOM 2013), en Somalie (IOM 2014) et en Syrie dans le cadre de son programme plus global d'assistance humanitaire – dans ce dernier cas, l'assistance doit apporter son aide à jusqu'à 150 000 travailleurs migrants et à 700 000 autres migrants sans papiers (estimation) (IOM 2012a).

Le Groupe de travail sur les migrations mixtes (Mixed Migration Task Forces, MMTF) pour la Corne de l'Afrique, créé sous les auspices du Groupe mondial de la protection GPC (chapitre 5.2.4), du HCR, de l'OIM, du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), du Conseil danois pour les réfugiés (DRC) et du Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), est une initiative parallèle conçue pour aborder les lacunes de protection dans les flux mixtes de migrants. Ce groupe de travail s'était tout d'abord concentré sur la Somalie en 2007, puis sur le Yémen en 2008 (voir notamment à ce sujet UNHCR 2008). Il s'est efforcé de fournir et de coordonner une stratégie proactive basée sur les droits répondant aux besoins de protection et besoins humanitaires des migrants et requérants d'asile transitant par ces pays. Alors que l'approche de l'OIM impliquant la méthodologie MCOF sur les lacunes de protection pour les migrants en transit et ceux pris dans des flux de migration mixtes est plus générique et systématique, l'initiative MMTF se veut essentiellement un *outil opérationnel pragmatique conçu pour des circonstances bien précises*. Elle n'a d'ailleurs pas été reproduite.

En conclusion, la nécessité de garantir que principes humanitaires et droits de l'homme guident ces interventions demeure un défi significatif. Il semble très improbable que ce besoin de combler cette lacune de protection importante et croissante entraîne de nouvelles dispositions

normatives de premier plan. Comme nous l'avons vu, c'est plutôt un « cap axé sur la gestion » dans la protection, tel celui évoqué dans l'introduction au présent chapitre, qui a été invoqué.

5.4 L'Europe – espace de protection ou déni de protection ?³¹

Ces dix dernières années, la pression observée en Europe sur les normes ou processus de protection des migrants forcés a été sans pareil. Et le Vieux Continent est également le théâtre de la plus grande politisation dans le discours public de la migration sous toutes ses formes – mobilité intra-européenne, migration internationale, migration mixte, migration forcée, réfugiés – comme le prouvent les élections nationales, les élections au Parlement européen en 2014, la votation en Suisse en 2014 sur des quotas d'immigration et l'essor de la xénophobie. Le débat sur le « continuum de la migration » du chapitre 4.2.5 a mis en lumière les défis et les crises autour de la protection en Europe. Cette section se penche sur l'analyse de ces réactions.

A titre de préambule, il est opportun de placer les chiffres de la migration dans leur contexte, dans la mesure où ils représentent une proportion tout à fait infime de la population totale de l'UE. Sur la base d'une récente étude (Triandafyllidou et Dimitriadi 2013), l'immigration vers l'UE (régulière, migrants sans papiers et requérants d'asile) se chiffre à tout juste un pourcent par an de la population résidente de l'UE, laquelle représentait un peu moins de 500 millions en 2012. L'immigration s'articulait comme suit : 1,2 million de migrants (soit environ 0,2 pourcent de la population de 2013), entre 1,9 et 3,8 millions de migrants sans papiers (soit entre 0,25 pourcent et 0,8 pourcent de la population totale de l'UE, estimation de 2008) (Triandafyllidou 2009) et 450 000 requérants d'asile vers l'UE en 2013, dont 136 000 (soit 0,02 pourcent) ont reçu une forme de statut de protection, quelle qu'elle soit (Eurostat 2014).^{32 33}

Les défis liés aux flux de migration mixte et aux migrants sans papiers (notamment en termes d'accès au territoire) et la recherche de points communs entre les politiques d'immi-

gration et d'asile (notamment l'admission, l'accueil et la détermination du statut) démontrent comment le « projet de migration » européen s'est efforcé d'adapter et de remodeler les normes d'un système de protection mondial en fonction de son agenda de politiques et ses réalités politiques.

Preuve supplémentaire du « cap axé sur la gestion » franchi dans la protection, de nombreuses carences ont été comblées et des initiatives précieuses ont été adoptées par l'UE et la CE afin de garantir une meilleure protection. Néanmoins, pour reprendre l'argument général de cette section de l'étude, les résultats sont inadaptés à la dynamique contemporaine de la migration et aux besoins de protection qui en découlent. Car si certaines lacunes de protection ont bien été comblées, simultanément – et peut-être paradoxalement, l'espace de protection pour les migrants aux frontières et dans l'UE s'est très significativement resserré.

Deux propositions générales structurent l'analyse dans cette section.

Premièrement, un régime de non-entrée – que d'aucuns décrivent comme la « Forteresse Europe » ou le « cloisonnement » des frontières extérieures de l'UE (Geddes 2008 ; Levy 2010) – a été mis en place pour « sécuriser » l'Europe (Zetter 2014a) et traiter le lien entre mobilité, migration et citoyenneté (Blitz 2014). Ce régime n'a cessé de diminuer la qualité de la protection aux réfugiés, requérants d'asile, migrants forcés et personnes prises dans des flux de migration mixtes. Et il a également limité les possibilités d'accéder légalement à l'asile.

Ce régime de non-entrée inclut notamment des efforts pour unifier tout à la fois la politique d'asile de l'UE par l'intermédiaire du

« La politique de cloisonnement doit rendre l'Europe plus sûre. »

31 Dans cette section de notre étude, l'analyse de l'UE inclut également la Suisse, la Norvège et l'Islande. Car si ces trois pays ne sont pas des Etats membres de l'UE, ils ont adopté des politiques et procédures de l'UE liées aux frontières externes, à la migration et à la mobilité intra-européenne, et ont qui plus est signé les Accords de Schengen et les Conventions de Dublin.

32 Les données du HCR font état de chiffres moins élevés – 398 200 demandes d'asile vers des Etats membres de l'UE en 2013 (UNHCR 2014).

33 En outre, 4 pourcent de la population de l'UE (soit 20,4 millions de personnes) se composait de ressortissants de pays tiers.

Les réponses aux besoins et défis de la protection

RAEC, Dublin III, le lancement du Programme Post-Stockholm du RAEC, une surveillance marquée des frontières, une gamme d'instruments et d'interventions (surtout dans les Etats membres du Sud et de la Méditerranée) pour accroître la sécurité des frontières communes externes (Frontex³⁴, EUROSUR³⁵, EASO³⁶), le Groupe de travail pour la Méditerranée, ainsi que les dynamiques « debordering/rebordering » de l'UE (De Giorgi 2010 ; Harding 2012). Cette homogénéisation doit permettre le traitement extraterritorial de migrants et requérants d'asile en vertu des partenariats pour la mobilité (5.3.2), des accords de réadmission et des programmes régionaux de développement et de protection (5.2.6), des politiques d'admissions humanitaires et de réinstallation fragmentées bien plus résistantes pour réfugiés et autres personnes très vulnérables, et un discours politique consolidant la sécurisation de la migration et de l'asile aux dépens des droits et de la protection des migrants (Zetter 2014a).

Si ce portefeuille ne constitue pas une politique de protection cohérente, il passe pour être un *régime de non-entrée* tout à fait global et solide qui accroît la vulnérabilité et réduit les droits, la dignité humaine et la qualité de la protection des migrants. Dans de telles circonstances, la crise de la protection aux frontières de l'Europe s'accroîtra, tandis que la protection pour tous les types de migrants s'amenuisera.

Deuxième point à commenter, les résultats de la politique d'immigration et d'asile de l'UE révèlent très clairement la dichotomie désormais marquée entre protection (concept, normes, instruments, procédures, obligations des Etats) dans les pays du Nord et protection dans les pays du Sud (en d'autres termes, les pays confrontés à des

crises de déplacement massif). L'UE est un exemple du modèle qui est désormais dominant dans les pays du Nord – des régimes

de non-entrée qui ciblent les candidats individuels et qui, dans les faits, réduisent la qualité de la protection. Dans les pays du Sud, des régimes d'entrée et de protection massives, dont la qualité varie, dominant dans les régions où le déplacement forcé se produit à grande échelle. Bien en-

tendu, les Etats ont un intérêt légitime à contrôler leurs frontières et à réglementer l'entrée sur leur territoire, et une préoccupation tout aussi légitime à ce que le processus de migration internationale se déroule dans de bonnes conditions – des fonctions toujours plus difficiles à préserver au vu de la dynamique contemporaine. Toutefois, alors même que le mécanisme binaire de protection semble de plus en plus servir les intérêts d'une politique de restrictions, des questions sur la *proportionnalité de la réponse* et le *partage équitable du fardeau* doivent être posées. La politisation de la protection passe pour être la réponse.

L'interaction entre la problématique de la gestion de la migration et la qualité en baisse de la protection fait l'objet d'une analyse dans quatre sous-sections : cadre de la politique européenne de migration, protection des frontières européennes, protection en Europe, Programme Post-Stockholm et protection.

5.4.1 Cadre de la politique européenne de migration

Cette sous-section expose brièvement le contexte – l'approche globale de la migration et de la mobilité (AGMM) (EC 2011) – de façon à comprendre comment la protection des migrants forcés s'intègre à un mécanisme plus vaste de gestion et de contrôle de la migration en Europe.

L'AGMM tire son origine du Programme de La Haye (2004-2009), un recueil de mesures en faveur de la vision de longue date de consolidation de l'UE en tant que région où la liberté, la sécurité et la justice règnent au sein des Etats membres (EC 2001). L'objectif de l'AGMM, laquelle appelle une « approche centrée sur les migrants », est d'établir un cadre politique global stratégique pour traiter les défis et opportunités externes autour de la migration auxquels l'UE et ses Etats membres font face. La substance même de l'AGMM vient elle aussi étayer un argument de base de notre étude : le « cap axé sur la gestion » franchi dans la protection a supplanté la recherche de conditions normatives de la protection susceptibles de traiter la nouvelle dynamique de la migration internationale.

L'objectif de base de l'AGMM de base est l'organisation et la simplification des canaux lé-

« Quelle qualité de protection les déplacés peuvent-ils espérer en Europe ? »

gaux de la mobilité et de la migration, afin de permettre un accès sûr à l'UE. Il s'agit là d'un objectif bienvenu, puisque sans une gestion efficace de la migration régulière, la migration irrégulière va inévitablement augmenter. Au regard de l'accent de cette étude, l'AGMM inclut toute une série d'initiatives et de programmes (dont certains ont déjà été évoqués dans ce rapport) ; elle cherche entre autres à combler des lacunes de protection, à renforcer les instruments de protection et/ou à les concevoir suivant les circonstances propres à la migration vers l'Europe. Ainsi, par exemple, en promouvant la protection internationale, en étoffant la dimension externe de la politique de l'asile et en encourageant la protection des droits pour les migrants (mais malheureusement pas une approche basée sur les droits), la lutte contre le trafic et la contrebande, les efforts régionaux de protection dans des pays tiers (tels que les partenariats pour la mobilité et la migration, 5.3.2) et la réinstallation sont mis en avant. Ces initiatives sont à la fois importantes et positives ; elles soulignent l'objectif ambitieux établi dans l'AGMM que l'UE participe à la promotion d'un partage au niveau mondial de la responsabilité pour les réfugiés.

La stratégie de protection de l'AGMM devient toutefois ambiguë, au moins indirectement, dès lors qu'il aborde des aspects de politique plus controversés : empêcher et réduire la migration irrégulière et renforcer la gestion des frontières extérieures de l'UE. Les dimensions opérationnelles de ces politiques (comme le Groupe de travail pour la Méditerranée), des actions visant à éviter que les migrants n'entreprennent des périples dangereux pour arriver en Europe, le retour rapide des migrants irréguliers, EUROSUR, ou encore le rôle croissant de Frontex sont autant d'éléments qui remettent en question la qualité de la protection fournie. A cet égard, la position de l'AGMM dans le développement d'un cadre de gouvernance pour aborder la problématique de la migration (l'accent de notre étude) – migration irrégulière, migrants sans papiers, grands regroupements de migration mixte, migration forcée – témoigne de la tension au cœur de la politique. Et elle révèle également la tension entre les intérêts politiques internes et externes qui dictent la politique migratoire de l'UE. Pour synthétiser, la qualité de la protection semble être sacrifiée sur

l'autel de la suprématie de l'exécution et du contrôle de la migration.

5.4.2 Protéger les frontières de l'Europe ou protéger les migrants forcés ?

A l'instar d'autres grands pays de destination (tels que les Etats-Unis ou l'Australie)³⁷ confrontés à la nouvelle dynamique de la migration internationale, l'UE a elle aussi « cloisonné » ses frontières extérieures, au sens propre comme au sens figuré. Le débat sur les partenariats pour la mobilité et les partenariats migratoires (5.3.2) a fait office d'indicateur avancé de cette stratégie de « debordering/rebordering » de l'Union européenne (De Giorgi 2010) par un contrôle extra-territorial des frontières.

Cela étant, le développement des capacités de protection dans les pays de transit ne devrait pas déplacer les responsabilités et obligations de protection de l'Europe vers des pays tiers. Qu'arrive-t-il aux migrants et à leurs besoins de protection s'ils parviennent aux frontières européennes ?

La situation précaire des migrants qui traversent la Méditerranée et l'attention médiatique accordée aux violations des droits de l'homme et aux pertes humaines en mer ont amené d'une manière dramatique sur le devant de la scène la stratégie politique et les dilemmes de protection. Quelles initiatives ont été entreprises pour aborder ces problèmes de protection ? Quelle a été leur évolution ? Ces initiatives ont-elles amélioré la protection ? Qu'en est-il de la qualité de la protection ?

Depuis des années, la réponse de l'UE a pris la forme de contrôles maritimes renforcés (Frontex, EUROSUR) et d'un consentement, même à contrecœur, à l'édification de barrières aux frontières grecques et bulgares. Trois raisons justifient ces mesures. Premièrement, l'UE n'avait tout simplement pas les moyens d'empê-

34 Frontex – Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne.

35 EUROSUR – Système européen de surveillance des frontières

36 Bureau européen d'appui en matière d'asile (European Asylum Support Office EASO).

37 L'Australie applique ouvertement un traitement extraterritorial de ses requérants d'asile sur l'île de Nauru, un territoire qui lui était autrefois rattaché. Ainsi, plus de 1100 requérants d'asile sont actuellement retenus sur l'île dans des centres de détention.

Les réponses aux besoins et défis de la protection

« La compensation des charges entre les pays européens doit être améliorée. »

cher ou de contenir une migration à grande échelle, ce qui, ironiquement, est une situation relativement similaire à celle des pays des régions d'origine. Deuxièmement, et c'est là un point crucial pour la problématique de la protection, lorsqu'elle était confrontée à des flux mixtes

de migrants forcés, l'UE ne disposait ni d'un cadre de définition ni des procédures permettant de faire la distinction entre les différentes

catégories de migrants (généralement non enregistrés et irréguliers) et, partant, de leurs différents besoins en protection. Et sans cette distinction, la qualité de la protection diminue inévitablement, surtout pour les personnes qui en ont le plus besoin. Troisièmement, les canaux de la migration régulière vers l'UE étaient insuffisants pour offrir des moyens alternatifs réalistes d'accéder au territoire. Le cliché – largement mensonger – de réseaux bien organisés de trafiquants a été instrumentalisé pour justifier encore davantage la sécurisation des frontières.

Si elles n'ont pas entièrement jugulé la migration vers l'UE, ces mesures ont à l'évidence limité l'entrée sur le territoire par des procédures de non-admission, de renvoi et de réadmission (Andrijasevic 2010). Par ailleurs, du fait de la restriction progressive des canaux de la migration irrégulière, les migrants ont été vulnérabilisés et placés face à des risques menaçant leur vie, à l'exploitation et au trafic (IFRC 2013). En d'autres termes, l'irrégularité est intrinsèquement liée aux politiques visant à limiter l'accès au territoire de l'UE. L'effet général a clairement été une réduction progressive de la qualité de protection délivrée à tous les migrants, et tout particulièrement à ceux susceptibles de présenter des demandes bien fondées pour obtenir le statut de réfugié.

Après la catastrophe de Lampedusa en octobre 2013, un changement ferme mais pragmatique s'est opéré dans la politique de protection aux frontières de l'UE. Sous l'égide du gouvernement italien, l'initiative Mare Nostrum a ainsi été adoptée. Elle rejetait la détention et le renvoi en faveur de la recherche et du sauvetage en mer ainsi que de l'arrivée sûre en Europe. Ce change-

ment de politique s'est concrètement traduit par deux résultats : une réduction immédiate de la vulnérabilité des migrants et davantage de mesures prises par les entités de la CE pour lutter contre le trafic et la traite d'êtres humains.

En principe, ces mesures pourraient améliorer la qualité de la protection, puisque la hausse des interceptions d'embarcations de fortune est directement synonyme de vies sauvées. En pratique toutefois, l'amélioration de la qualité de la protection est moins avérée, et ce pour plusieurs raisons. Des carences normatives continuent de miner la gestion de la protection en mer. L'interception en mer ne fait jusqu'ici l'objet d'aucune directive de procédure de l'UE, tandis que les Etats membres se gardent bien de sacrifier leurs droits en termes de loi maritime pour mettre au point une approche plus coordonnée. Le Groupe de travail pour la Méditerranée, EUROSUR et Frontex, qui disposent tous trois de leurs protocoles et procédures opérationnelles, ont dans l'intervalle soutenu l'approche existante de l'UE en matière de gestion de la migration en renforçant les mesures de contrôle aux frontières. Les embarcations sont ainsi toujours escortées hors des eaux territoriales et le retour des migrants, lesquels n'ont pas accès à une assistance juridique dans les bateaux interceptés, est toujours d'actualité – il s'agit en réalité de processus collectifs de détermination des statuts et d'expulsion. Les migrants déjà arrivés sur la terre ferme peuvent être détenus, et parfois traités, par des autorités militaires. Toutefois, en termes de bonne pratique de la protection, ce processus ne se déroule absolument pas dans ce qui pourrait être interprété comme un « lieu sûr ». L'initiative Mare Nostrum a retardé les renvois et ainsi amélioré la protection – temporairement du moins. Cependant, ces opérations ont créé des obstructions « en aval » puisque, à l'arrivée des migrants, l'accueil, l'admission, la définition du statut et les procédures d'installation ne peuvent suivre la cadence du volume des migrants qui se présentent.

Il est difficile de déterminer si les politiques d'admission de pays tels que l'Italie se sont véritablement améliorées, puisqu'aux frontières, le contrôle est faible et le refoulement souvent sommaire. Sans améliorations radicales, reste à définir si la protection au sens normatif du terme

s'est effectivement améliorée ou si seule la sécurité physique des migrants a peut-être été renforcée. Notons encore qu'il n'est pas évident d'évaluer la durabilité politique de Mare Nostrum dans les Etats membres de l'UE, car le nombre de migrants sans papiers valables qui y sont arrivés s'est multiplié, le trafic d'êtres humains semble s'être amplifié et de ce fait, une pression politique exige des organismes qui contrôlent les frontières européennes qu'elles renforcent leur approche. On prétend par ailleurs qu'une révision de la surveillance des frontières permettra d'empêcher la mort de migrants, mais surtout grâce à un suivi aux points de départ connus de la migration irrégulière. Par conséquent, des migrants forcés sont susceptibles d'être « retenus » dans des conditions de terrible vulnérabilité et sans protection satisfaisante sur les côtes méridionales de la Méditerranée.

Comme la prochaine section le démontrera, les retombées de Mare Nostrum sur la solidarité et le partage des charges entre les Etats membres de l'UE – des principes clés qui viennent étayer le RAEC – ont ravivé les tensions politiques sous-jacentes entre les Etats membres, laissant présager une possible fragmentation dans l'approche coordonnée actuelle de l'Europe sur la politique d'asile.

Deux conclusions s'imposent. Premièrement, et en dépit de modifications occasionnelles, la structure du contrôle aux frontières a été progressivement renforcée et se traduit pour les migrants forcés par une diminution proportionnelle de l'accès à la protection. Le besoin d'un contrôle efficace et rigoureux aux frontières dépasse la qualité de la protection délivrée aux migrants forcés (Triandafyllidou et Dimitriadi 2013). Deuxièmement, garantir une protection de qualité des migrants aux frontières est un défi qui renvoie inévitablement au débat sur les aspects essentiels de notre étude, et sur la question de savoir s'il faut – et le cas échéant comment – faire une distinction entre différents types de migrants forcés dans des flux mixtes de migrants et entre leurs divers besoins en termes de protection.

5.4.3 Protection en Europe – RAEC et Programme post-Stockholm

Lorsque – ou si – des migrants forcés arrivent en Europe, quelle qualité de protection sont-ils en droit d'attendre ? Les paramètres de protection sont délimités par le Régime d'asile européen commun (RAEC) et le Programme Post-Stockholm³⁸. Pour résumer, après une décennie de négociations – un laps de temps symptomatique des tensions politiques et opérationnelles entre les Etats membres de l'UE à l'heure de convenir de politiques d'immigration et d'asile – le RAEC a été adopté en juin 2013. Il comprend un portefeuille de directives et de réglementations³⁹ qui établissent les standards minimums d'accueil, de traitement et d'interprétation de l'asile dans l'UE, et cherchent à garantir une gestion et un traitement cohérents dans tous les Etats membres.

Bien entendu, le contenu du RAEC n'est pas nouveau : les directives et instruments existent depuis des années sous différentes formes. En ce sens, l'adoption du RAEC demeure à bien des égards un chantier en cours par le biais du Programme Post-Stockholm. Il fait toutefois date en termes de consolidation des « acquis » et d'établissement, en principe du moins, d'un *cadre politique cohérent pour la politique d'asile* et de l'évocation de la solidarité dans les Etats membres de l'UE sur un aspect politique très sensible.

Pourtant, un système d'asile efficace pour les Etats membres de l'UE n'équivaut pas à une protection efficace pour les migrants forcés. Le RAEC est également un jalon illustrant en quatre points la portée de la *réduction de l'espace de protection en Europe*.

Première préoccupation majeure : de par le resserrement de chaque étape du processus de demande d'asile, la qualité de l'espace de protection à disposition dans l'UE pour tous les migrants s'est drastiquement réduite. En mettant

38 Le Programme de Stockholm (2009-2014) a servi de cadre pour l'harmonisation du RAEC. Ainsi, il se réfère au processus en cours de transposition et de mise en œuvre des acquis en matière d'asile par des directives interprétatives qui veulent supprimer les imperfections restantes et les lacunes de protection par l'incorporation des droits grâce à la jurisprudence.

39 La directive « qualification » 2011/95/EU (application 21 décembre 2013).
La directive sur les conditions d'accueil 2013/33/EU (application 20 juillet 2015).
La directive sur les procédures d'asile 2013/32/EU (application 20 juillet 2015).
Le règlement Dublin III 604/2013 (application 1^{er} janvier 2014).
Le règlement Eurodac 603/2013 (application 20 juillet 2015).

Les réponses aux besoins et défis de la protection

l'accent sur la demande d'asile et le paradigme de la détermination du statut de réfugié, le resserrement des procédures et des standards n'a pas seulement diminué la qualité de la protection pour les requérants d'asile, il a également échoué à aborder les conditions complexes de la migration mixte et, en particulier, de la migration forcée à laquelle l'Europe fait face. Concrètement, le migrant a deux options : se fondre – avec quelques difficultés – dans le moule de l'asile, ou pas. Le RAEC n'est pas une politique qui se penche sur les complexités de la migration forcée et les besoins de protection des migrants forcés.

En cherchant à mettre en place des procédures justes et efficaces, l'efficacité prime et la qualité de la protection se contracte. Les preuves en la matière sont substantielles : accès limités aux procédures aux frontières et expulsions collectives des migrants sauvés en mer, accélération généralisée des procédures de détermination et d'appel, accès refusé aux tribunaux et à la justice en général et droits d'appel plus limités, difficulté à mettre en œuvre l'obligation des Etats membres de l'UE (au sens de la directive sur les procédures d'asile) d'identifier des personnes vulnérables, confusion des raisons de détention et recours plus marqué à la détention (y compris des femmes et des enfants) et au refoulement pour des demandes prétendument manifestement infondées ou de personnes jugées susceptibles de « s'échapper », nécessité d'alternatives à la détention, trop générale et manquant de dispositifs de procédures, et processus Dublin aussi imparfait qu'inefficace qui affecte les droits de l'homme, en termes de regroupement familial par exemple.

Etayer les dispositions et les procédures opérationnelles du RAEC dans de nombreux Etats membres de l'UE ne revient pas à reconnaître que la protection pourrait être souhaitable. Il s'agit bien plus d'un aveu de scepticisme (Robinson 1999), d'une criminalisation de la migration irrégulière et de l'insinuation qu'elle représente une menace pour la société. Contrairement à ce que l'on a pu entendre, la migration irrégulière n'est pas un crime et n'est pas une menace à la sécurité. Ce ne sont pas les migrants qui brouillent leurs identités mais, à l'inverse, les politiques et pratiques des Etats qui criminalisent les migrants forcés venant chercher protection.

Deuxième préoccupation majeure : le manque de consistance et de cohérence dans la manière avec laquelle les Etats membres fournissent la protection, alors même que l'harmonisation est l'un des principaux objectifs du RAEC. De fait, après dix années d'efforts, en lieu et place d'homogénéité, d'importantes divergences politiques et opérationnelles demeurent, comme l'a souligné un récent rapport d'Eurodac : « Les Etats membres de l'UE affichent de grandes disparités dans le traitement des demandes d'asile, lesquelles peuvent être liées aux différences de nationalité des candidats dans les différents Etats membres, et refléter les politiques d'asile et de migration appliquées dans chaque pays » (Eurostat 2014 : 6).

Les procédures divergent elles aussi (accueil, admission, détermination du statut, test de vérification de la nationalité et de l'âge, appels et renvois). Les taux de reconnaissance des candidatures d'asile font état de ces disparités dans les procédures. Pour preuve, si en 2013, 4 pourcent seulement des candidats à l'asile en Grèce et 18 pourcent en France ont reçu des décisions de première instance positives, ce chiffre passait à 60 pourcent pour l'Italie, à 53 pourcent pour la Suède et à 40 pourcent pour la Suisse (Eurostat 2014 : 6). A titre d'autres exemples, citons encore les différentes politiques et procédures de retour dans les Etats membres, les diverses procédures d'évaluation des demandeurs d'asile dans un « premier pays d'entrée » et leur retour au sens de la Convention de Dublin, même si la Cour européenne des droits de l'homme a moins statué en faveur d'appels contre des retours en vertu de la Convention, de par la divergence de pratique entre Etats.

Les standards affichent eux aussi des divergences, notamment dans les pratiques d'accès au conseil juridique, à la détention, au refoulement et à la protection temporaire, qui varient considérablement d'un Etat membre de l'UE à un autre. En outre, les conditions de protection subsidiaire et la reconnaissance mutuelle des requérants d'asile varient elles aussi. Certains pays, comme le Royaume-Uni, recourent à des informations sur le pays d'origine bien développées pour se guider dans le processus de détermination du statut, tandis que pour d'autres, l'importance de la qualité du pays d'origine est som-

maire. Les conditions dans lesquelles s'effectuent les procédures sont elles aussi différentes. Certains pays n'affichent que peu de respect pour la vie privée ou la dignité humaine, et de ce fait, des auditions peuvent se dérouler dans des espaces publics, avec l'impact qu'on imagine sur le bien-être émotionnel du migrant.

Ces divergences de gouvernance dans la politique sur l'asile et la migration s'observent à la fois entre les Etats membres de l'UE et au sein même des différents pays. En Italie par exemple, le processus est délégué aux administrations provinciales, tandis qu'en Suisse, les compétences sont divisées entre cantons et Confédération – dans les deux cas, cela peut entraîner des variations dans la qualité de la protection qu'un migrant forcé pourrait recevoir. Dans le cas de l'Italie, et compte tenu de l'augmentation spectaculaire de migrants sans papiers, une décentralisation s'est avérée nécessaire pour élargir la capacité de traitement, aux dépens de la qualité de la protection, puisque la prise de décision est de ce fait fragmentée.

La troisième préoccupation peut sembler s'écarter des aspects de la protection, mais elle est en réalité très pertinente. Comme pour toutes les prises de décisions politiques en Europe, les motivations sous-jacentes sont *l'harmonisation, la solidarité et la compensation des charges* : trois impératifs qui apparaissent fréquemment dans le contexte du RAEC. Et comme nous l'avons déjà vu, l'harmonisation est encore loin d'être une réalité, ce qui affecte la qualité de la protection. De même, alors que la compensation des charges et la solidarité devraient, en principe, représenter une base solide pour l'uniformisation des standards et procédures de la protection, ce n'est pas le cas dans la pratique. Pour l'essentiel, l'ouverture des frontières intérieures de l'Europe (nous pensons ici surtout à l'Europe sans frontières de l'espace Schengen) et le cloisonnement des frontières extérieures de l'UE ont eu l'effet paradoxal de réduire les mécanismes de solidarité et de compensation des charges du RAEC ; la Convention de Dublin quant à elle renforce le manque de solidarité. A leur tour, ces résultats mettent en évidence les divergences dans les standards de protection à travers l'Europe⁴⁰.

Fondamentalement, le RAEC et la gestion de la migration irrégulière – requérants d'asile,

migrants sans papiers valables et forcés – imposent des coûts spécifiques et se reflètent sur les Etats membres, avec comme conséquence une Europe à deux visages. Les pays aux frontières de l'Europe soulignent la lourde charge qui pèse sur leur capacité administrative en termes d'accès, d'admission, de retour, de traitement, de poids sur leurs systèmes de sécurité sociale comparativement plus faibles et, en particulier, du fardeau que représentent les migrants sans papiers valables. Les migrants sont peu protégés contre les violations des droits de l'homme et la vulnérabilité. A l'inverse, les Etats du Nord de l'UE – d'une certaine manière protégés par la Convention de Dublin – affirment que ceux du Sud ne sont pas assez stricts à l'heure de limiter l'accès au territoire, de sorte que les différentes catégories de migrants transitent ensuite vers le nord, déplaçant ainsi la charge. De ce fait, des pays comme l'Allemagne, la Suède, la France et le Royaume-Uni reçoivent déjà deux tiers de tous les cas d'asile (Eurostat 2014). Le transfert des ressources est le prix qui pourrait être à payer pour maintenir la Convention de Dublin, laquelle est quelque peu menacée par le débat sur le partage de la charge. Même s'ils ne le font pas de manière désintéressée, EUROSUR et Frontex fournissent les moyens d'un transfert pragmatique des ressources aux Etats membres du Sud.

Les retombées sur la protection des migrants sont évidentes, puisque l'échec actuel du partage de la charge dessert la protection efficace des migrants forcés⁴¹. Le défi consiste à trouver pour ce faire un processus équitable, sans quoi la qualité de cette protection souffrira en termes de divergences dans les standards, d'une vulnérabilité accrue des migrants, d'une pression politique au sein des Etats membres de l'UE pour réduire le « fardeau » en diminuant la qualité de la protection, et d'un manque de dignité dans le traitement des migrants, par exemple en recourant

40 Autre exemple en la matière, l'analyse du *Safe Third Country Agreement* entre le Canada et les Etats-Unis, qui affirme que cet accord de « partage des réfugiés » diminue les protections juridiques à la disposition des réfugiés au sens de la loi nationale et internationale et a eu pour conséquence une augmentation du trafic humain et des franchissements non autorisés des frontières (Anker et Arbel 2014).

41 Voir Angenendt et al. (2013) pour consulter une première tentative de calibrage du partage du fardeau en recourant à un modèle multi-facteurs qui intègre le PIB, le niveau de population et le chômage au calcul de la capacité de réception de chacun des Etats membres de l'UE.

Les réponses aux besoins et défis de la protection

d'avantage aux procédures de retour déjà très critiquées de la Convention de Dublin.

En mettant si clairement l'accent sur l'asile, une dernière préoccupation survient : le contexte plus large de la politique de migration pourrait ne pas être pris en compte, si ce n'est au niveau de la CE, du moins presque assurément à celui des Etats membres, sur fond de pression politique constante pour « résoudre » le problème de l'asile et de la migration mixte. Le RAEC n'apportera aucune protection efficace à moins qu'il ne s'inscrive dans un agenda plus large et global pour la migration incluant le cadre de l'AGMM, une politique étendue de réinstallations et d'admissions humanitaires pour les réfugiés ainsi qu'une politique cohérente de migration de la main-d'œuvre à même de soulager la pression de la migration irrégulière. Car en analysant la problématique de la migration à l'aune de la seule perspective de l'asile, les besoins de protection d'autres migrants forcés, qui sont plus nombreux mais ne cadrent pas avec ce profil, sont omis.

Le resserrement constant des contrôles – qui mine la qualité de la protection – et la divergence des standards, procédures et gouvernances dans le RAEC sont synonyme de protection inconsistante et font naître de sérieuses questions sur cette politique. Pour résumer, peu de preuves abondent dans le sens d'un système de protection à 360 degrés pour tous les migrants forcés ou d'un accès coordonné à la protection et aux droits.

Sans cette vision plus large, la crise de la protection aux frontières de l'Europe gagnera en importance, tout comme le fera un régime de protection qui manque de cohérence, d'équité et de respect de la dignité et des droits de tous les types de migrants.

5.4.4 Europe – améliorer la protection marginale

En marge du RAEC et de l'environnement de protection qu'il a créé en Europe, il est possible de mettre le doigt sur *quelques développements positifs* qui restent néanmoins marginaux et tendent à être des initiatives d'Etats membres individuels, et non de toute l'UE. En général, les politiques et campagnes qui veulent *combattre le trafic d'êtres humains, les crimes haineux, la xénophobie et la discrimination* – fréquemment cités

dans le contexte du RAEC – doivent être saluées, même si la rhétorique semble souvent plus forte que les actes.

A cet égard, *l'approche interdépartementale adoptée par la Suisse* est un résultat positif. Elle se positionne comme une approche interdépartementale pour le développement d'une politique migratoire cohérente (pour toutes les formes de migration), une approche préconisée dans l'UE, mais qui y fait défaut, comme nous le soulignons précédemment. Elle inclut notamment le Département fédéral des affaires étrangères DFAE, le Département fédéral de justice et police DFJP, l'Office fédéral des migrations ODM ainsi que des ambassades des pays d'origine. Ces unités disposent de points focaux qui sont des structures coordonnées et transversales pour mettre au point des politiques sur la migration et la mobilité. Cette approche fournit une réponse globale, du point d'origine de la migration forcée et d'autres formes de migration dans des pays en conflit et au développement fragile jusqu'à la destination en Suisse. Aucune évaluation ne s'est consacrée aux résultats de cette approche sur la protection, toutefois, en principe du moins, la gouvernance globale de la mobilité offre des avantages potentiels pour développer un cadre de protection plus réactif et plus cohérent.

Autre développement positif, au Royaume-Uni cette fois, la nomination d'un *Independent Chief Inspector of Borders and Immigration*, un poste créé en 2008 pour évaluer l'efficacité et l'efficacité des fonctions liées aux frontières et à l'immigration au Royaume-Uni. Son mandat inclut par exemple les pratiques et procédures dans la prise de décisions, le traitement des requérants et des candidats, la cohérence de l'approche ou encore la gestion de plaintes. Ce portefeuille aborde quelques procédures et standards du RAEC précédemment critiqués. L'efficacité de ce type d'organe dépend largement de la personnalité de l'inspecteur. Le premier à occuper ce poste au Royaume-Uni s'est forgé une réputation d'auteur de rapports fiables, directs et souvent très critiques sur le fonctionnement du système d'asile britannique. Difficile d'établir un lien de cause à effet, mais d'une manière générale, les résultats pourraient améliorer la qualité de la protection.

La Norvège a aussi été le théâtre d'une évolution bienvenue, des réformes débouchant sur la création d'un *système d'appels* contre le refus des statuts complètement indépendant et, fait important, *non judiciaire*. Un vrai contraste avec le format judiciaire souvent contradictoire d'autres systèmes d'appels, qui semblent refléter une culture du scepticisme.

Certains Etats-membres de l'UE ainsi que la Suisse ont amélioré leurs *programmes d'aide au retour* pour les « demandeurs d'asile déboutés » et les migrants irréguliers dont l'admission a été rejetée – il s'agit là de réponses utiles. Pour le pays concerné, cela réduit la pression politique de la migration et pourra porter ses fruits sur le long terme en réduisant les tensions entre citoyens et migrants. De cette façon, les migrants ne restent pas dans l'expectative, vulnérables et sans protection. Cela étant, les programmes de retour volontaire assisté ne sont acceptables que si les conditions de protection dans le pays d'origine vers lequel le migrant est renvoyé sont sûres et peuvent être garanties – ce qui n'est souvent pas le cas.

La facilitation de l'*admission provisoire* pour des raisons humanitaires est une amélioration bienvenue de la qualité de la protection même si, sans disposition pour le regroupement familial, il est impossible de parler de respect du besoin de dignité humaine.

Réinstallation, procédure d'entrée protégée et admission humanitaire demeurent des instruments de protection sous-utilisés par les Etats membres de l'UE, même si ces formes de protection pourraient être améliorées. Pour la réinstallation par exemple, le Conseil Européen pour les Réfugiés et Exilés (ECRE) et d'autres ONG font campagne pour atteindre un objectif modeste de 20 000 places dans les Etats membres de l'UE par an d'ici 2020. Quelque peu dépassés par la crise en Syrie, les pays européens ont offert un peu moins de 32 000 places pour la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres formes d'admission de réfugiés syriens, alors que le HCR sollicitait une réinstallation et d'autres formes d'admission pour 100 000 personnes en 2015 et 2016 ; dans l'intervalle, plus de 2,9 millions de réfugiés se trouvent dans les pays limitrophes de la Syrie. Aujourd'hui, la Suède et l'Allemagne prennent en charge plus de la moitié des admissions (UNHCR 2014c).

Le Conseil Italien pour les Réfugiés (CIR) et le ECRE, entre autres, ont fait campagne pour la réintroduction de la *procédure d'entrée protégée*, une addition potentiellement précieuse au portefeuille de protection (CIR/ECRE 2012). Cette procédure permet aux personnes individuelles d'approcher les autorités d'un pays hôte potentiel en dehors de son territoire afin de solliciter une protection internationale et d'obtenir un permis d'entrée en cas de réponse positive. Pourtant, la volonté politique de restaurer ce processus semble timide. Du point de vue de la CE, ce processus saperait en effet le rôle des partenariats pour la mobilité comme solution plus efficace de traitement extraterritorial. Jusqu'en 2012, la Suisse offrait la possibilité de déposer une demande d'asile dans une ambassade. Or en 2011, seuls 10 pourcent des plus de 6000 demandeurs n'ont pu entrer en Suisse – et cette proportion était plutôt en hausse par rapport aux années précédentes (CIR/ECRE 2012 : 57).

Ces améliorations marginales seraient le signe, pour le moins, d'une stratégie plus libérale que le confinement et la réduction de l'espace de protection, et plus en adéquation avec les revendications des valeurs européennes. Et elles mettent en lumière les conclusions ci-après.

Largement politisée, la protection dans l'UE est désormais un concept bien plus politique que normatif.

Et le recours fréquent aux « valeurs européennes » fondamentales pour justifier le positionnement humanitaire de l'UE sur la migration forcée à l'étranger, ses accords sur la migration avec des pays tiers et sa réponse aux migrants forcés arrivant en Europe s'accordent plutôt mal avec la véritable force que la protection puise dans les normes, standards et lois du monde entier sur les droits de l'homme. La protection n'est pas l'apanage des valeurs européennes, même si celles-ci sont susceptibles d'ajouter de la force à ces normes. Le message global de l'Europe sur la protection pourrait être plus significatif s'il plaidait le respect des valeurs mondiales qui étayent l'octroi de protection aux personnes vulnérables.

Enfin, le besoin de cohésion dans les politiques de migration et de mobilité de l'UE demeure toujours aussi essentiel. Le pare-feu entre l'asile d'une part, et la migration (forcée, mixte et irrégulière) d'autre part – et la criminalisation

Les réponses aux besoins et défis de la protection

qui l'accompagne – fait naître une distinction artificielle. Tous ces types de migrants ont besoin de protection. Le défi en la matière est de trouver la manière et la volonté d'assurer cette protection et les canaux appropriés pour ce faire, sans quoi les réfugiés et les autres types de migrants forcés continueront de chercher des façons d'accéder à la protection en Europe.

5.5 Le changement climatique et la protection

En évoquant la sixième des nouvelles « constellations du déplacement forcé et de la mobilité », la section finale de ce chapitre d'analyse change de rythme et de contenu.

Alors que les types de migration forcée évoqués jusqu'ici se caractérisaient dans une large mesure par un début rapide et un déplacement massif, les effets sur le déplacement par suite du changement climatique et de la pression environnementale tendent à être plus lents, tandis que le modèle de mobilité est graduel. Rappelons, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 4.2.6, qu'à l'instar des autres formes de migration forcée, le changement climatique et la pression environnementale contribuent habituellement à un ensemble de facteurs pluriels liés à des vulnérabilités existantes poussant au déplacement forcé :

« Les déplacés climatiques sont confrontés à des déficits de protection. »

il existe une relation de cause à effet rarement unique ou directe, hormis dans les cas d'événements ou catastrophes météorologiques extrêmes ou dans le cas des îles sur le point d'être englouties. De plus, si certaines manifestations similaires de besoins humanitaires viennent étayer un déplacement forcé dû à un conflit, à des violences ou à des persécutions, le cadre de référence n'a pas été celui d'un paradigme d'urgence humanitaire, mais plutôt celui d'opérations de secours post-catastrophe et de réduction des risques de catastrophes en relation avec les risques naturels.

Quoi qu'il en soit, la reconnaissance internationale des impacts du déplacement a été consolidée en 2010 avec l'Accord international de Cancún sur la coopération à long terme, selon

la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (CCNUCC). L'accord a adopté le paragraphe 14(f) qui « invite les États à renforcer leur action en adoptant des mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les *déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques*, selon les besoins, aux niveaux national, régional et international » (l'auteur souligne)⁴².

Et pourtant, même ainsi, les défis de la protection et les conséquences du déplacement résultant du changement climatique et de la pression environnementale s'intègrent mal à une analyse du déplacement forcé. L'absence d'une « cause » ou force évidente (guerre, conflits), la nature graduelle du déplacement et le paradigme des catastrophes sont autant de raisons qui expliquent la difficulté d'établir la nature et l'ampleur du défi de la protection.

Néanmoins, le caractère forcé du déplacement fait naître la préoccupation d'une éventuelle fragilisation ou suppression des droits que les citoyens pourraient d'ordinaire attendre – en d'autres termes, il s'agit d'une préoccupation sur les lacunes de protection. La question de la protection de ces droits devient donc à la fois pertinente et importante.

Tous les droits devraient être respectés, mais dans le contexte présent, quels sont les droits qui requièrent une protection particulière ? Des exemples de droits matériels, sociaux et politiques servent à illustrer leur champ d'application. L'accès à des ressources (notamment des terres et des droits associés à des terres et au patrimoine) est un droit indéniable qui devrait être protégé. C'est la réinstallation qui est ici concernée, dans le cas de déplacement permanent, ou quand la protection fait office de médiation en cas d'intérêts territoriaux si, par exemple, des communautés pastorales entrent en conflit lorsque la désertification réduit la qualité et les dimensions des pâturages. Il convient de souligner en la matière que même lorsque des pays disposent de mécanismes de compensation pour les terrains (et en cas de catastrophes), l'accès à ces mécanismes de restitution et de compensation de la propriété est généralement compliqué et la proie d'abus et de corruption. Autre droit important, le droit démocratique à la consulta-

tion et à une participation active dans les politiques gouvernementales de réinstallation – un droit qui a largement été ignoré lors de la réinstallation sommaire préférée au renvoi des communautés sur leurs terres d'origine après le tsunami de 2004 dans l'Océan Indien. Un environnement touché par une catastrophe met en péril de nombreux droits, par exemple la sécurité des citoyens – personnelle comme patrimoniale. De ce fait, les Etats devraient s'efforcer d'agir pour les protéger.

Cette section se penche en premier lieu sur la nature de ces droits et sur le développement du mécanisme de protection en réponse à ce défi. Elle analysera ensuite un manquement spécifique que l'Initiative Nansen cherche à combler. Compte tenu de l'abondante littérature consacrée au changement climatique, au déplacement et à la protection (chapitre 4.2.6), seules quelques brèves considérations sont présentées ici.

5.5.1 Développer des capacités et des stratégies de protection

La majorité des personnes déplacées par suite du changement climatique resteront à l'intérieur de leur pays. De ce fait, les *Principes directeurs relatifs aux déplacements internes de 1998*, avec leur disposition sur la protection avant, pendant et après le déplacement, sont généralement reconnus comme un cadre approprié et applicable pour protéger ces personnes. La « Convention de Kampala » de l'Union africaine de 2009 est ensuite venue renforcer ces Principes directeurs de 1998.

Sans surprise, l'accent sur la stratégie et la politique a été placé sur des événements qui affectent rapidement le changement climatique et la pression environnementale – inondations, cyclones et tremblements de terre – plutôt que sur des phénomènes progressifs – désertification, hausse du niveau des mers et salinisation, alors que ceux-ci sont appelés à devenir des facteurs bien plus importants dans le déplacement des populations. Et cet accent a conditionné les priorités en matière de protection.

Des trois phases de protection figurant dans les Principes directeurs de 1998, la réduction des risques de catastrophes (RRC) et les stratégies d'adaptation, de résilience et de mitigation

actuellement en vogue s'intègrent tout à fait à la protection avant et après le déplacement. Pourtant, la protection dans ces trois phases est généralement moins bien développée que *pendant* le déplacement, lorsque la capacité de protection est à la charge de l'Etat affecté – ou, plus fréquemment, d'organisations humanitaires internationales et d'opérations de secours – pour fournir opérations de secours et reconstruction.

De façon significative, dans les trois phases, la protection est largement instrumentalisée et traite davantage les réponses matérielles et physiques que les droits politiques, civils et sociaux. Selon une recommandation de base, les gouvernements nationaux devraient accorder une priorité plus importante au développement de politiques et normes pour protéger les déplacés internes, et veiller à ce que les besoins des personnes déplacées par suite du changement climatique/environnemental soient intégrés à ces réponses.

De plus, depuis que les Principes directeurs de 1998 ont un « caractère non contraignant », ils n'ont pas la force de la loi internationale, à moins qu'ils ne soient incorporés à une législation nationale et jouent ainsi un rôle de premier plan. Et pourtant, comme de nombreux observateurs l'ont souligné, le défi de la protection dans le contexte actuel est moins lié à des lois et des normes – même si quelques pays ont bien adopté une législation sur la base de Principes directeurs de 1998 – qu'à la quête de ressources et de capacités pour mettre en œuvre et en place la protection dans les plans et stratégies autour du développement et du changement climatique. Par exemple, la recherche au Kenya, en Ethiopie, au Ghana, au Bangladesh et au Vietnam (cinq pays à la vulnérabilité, aux structures politiques et à la capacité de gouvernance différentes) a mis en évidence un manque de volonté politique d'apporter de la protection, l'absence d'un mécanisme normatif, une faible capacité de mise en œuvre, des ressources publiques allouées à la réponse au changement environnemental limitées et une société civile incapable d'articuler la protection des droits (Zetter 2011 ; Zetter et Morrissey 2014, 2104a).

42 Résultat du Groupe de travail ad hoc sur la coopération à long terme selon les termes de la Convention de Cancún, décembre 2010.

Les réponses aux besoins et défis de la protection

« L'Initiative Nansen permet l'échange d'expériences. »

Ces défis de protection peuvent être relevés de manière pertinente lorsque les gouvernements nationaux se consolident et intègrent la protection à leurs plans, stratégies et aux rôles

des organismes gérant le changement environnemental, le changement climatique et la migration. Améliorer la

coordination et la collaboration entre ministères gouvernementaux et organisations est également essentiel pour assurer une meilleure efficacité du développement et de la mise en place des politiques basées sur les droits. Si les gouvernements nationaux veulent progresser, il est tout autant fondamental de développer une expertise professionnelle – légale et opérationnelle – dans la protection des droits de l'homme et le droit environnemental. L'engagement et l'habilitation d'acteurs de la société civile à fournir sensibilisation et plaidoyer basés sur les droits pour le compte des communautés vulnérables à un déplacement environnemental devraient être une priorité pour les gouvernements nationaux. Parallèlement, des gouvernements nationaux devraient explorer des manières de renforcer le suivi et les rapports indépendants sur la conformité avec la protection des droits de l'homme en incluant les droits des personnes déplacées par l'environnement. Une institution des droits de l'homme indépendante et nationale pourrait être un modèle (Zetter 2011 : 53).

Organismes internationaux et intergouvernementaux ainsi qu'acteurs humanitaires (HCR, HCDH, OIM, OCHA, CICR et IDMC) ont un rôle à jouer dans le soutien et l'encouragement des gouvernements nationaux. Ils peuvent ainsi promouvoir et faciliter l'adoption par les gouvernements nationaux de politiques et normes de protection et d'assistance des déplacés internes en développant la base de connaissances axée sur le déplacement environnemental et la protection normative, garantir que des politiques et cadres internationaux fournissent une toile de fond pour l'action nationale et faciliter des accords internationaux et régionaux.

5.5.2 L'Initiative Nansen et la protection internationale

Les personnes déplacées temporairement ou définitivement par-delà des frontières internationales en raison de facteurs environnementaux souffrent d'une lacune de protection de taille. En effet, elles ne sont pas protégées par la Convention de Genève, tandis que le Protocole de 1967 et la jurisprudence ont généralement statué en défaveur des demandes dans ce contexte⁴³. Comme nous l'avons vu (5.1.1), les propositions de création d'une nouvelle convention internationale sur les réfugiés environnementaux n'ont pas fait d'adeptes. Et dans pratiquement tous les pays de destination, les migrants déplacés par suite de facteurs environnementaux ne peuvent bénéficier ni du statut de réfugié, ni de l'admission provisoire, ni de l'admission humanitaire.

Cela dit, deux initiatives importantes ont fait figurer dans l'agenda international la protection des personnes déplacées par suite du changement climatique.

En Scandinavie, la Suède et la Finlande ont des dispositions de protection temporaire légèrement moins restrictives, ce qui permet des demandes liées au déplacement environnemental et, dans le cas de la loi Finnish Aliens Act, octroie « aux étrangers résidant dans le pays un permis de résidence sur la base d'un besoin de protection s'ils ne peuvent retourner dans leur pays en raison d'un conflit armé ou d'une *catastrophe environnementale* » (l'auteur souligne), (section 88(1), 2004 Aliens Act). La nuance significative de « résidant dans le pays », par contraste avec « en pleine migration », reflète le statut de protection temporaire conféré par les Etats-Unis aux ressortissants du Honduras résidant sur sol américain et dans l'incapacité de retourner dans leur pays au moment de l'ouragan Mitch en 1999.

L'Initiative Nansen, placée sous l'égide des gouvernements de Norvège et de Suisse, est la deuxième réponse, plus importante, aux défis de protection pour ceux qui sont forcés à se déplacer dans le contexte d'événements environnementaux et du changement climatique. Dans le sillage de son introduction en 2011, ce processus de consultation ascendant dirigé par ces Etats explore le champ d'application qui permet de combler la lacune juridique existant dans la protec-

tion de personnes déplacées par-delà les frontières nationales lors de catastrophes naturelles, par suite notamment du changement climatique. Plus généralement, cette initiative vise à créer un consensus aux niveaux régional, national et international sur le développement de principes et éléments clés pour la protection transfrontalière de ce groupe spécifique. Cette approche est plus pragmatique, bien davantage susceptible d'être couronnée de succès que les velléités de création d'une nouvelle convention.

Des progrès substantiels ont été réalisés grâce à une méthodologie qui a développé des scénarios d'étude de cas dans cinq sous-régions particulièrement affectées par le déplacement post-catastrophes. Ces études de cas offrent l'opportunité aux Etats d'échanger des expériences, de partager des bonnes pratiques et d'établir un consensus sur les éléments normatifs, institutionnels et opérationnels d'un régime de protection. L'initiative, qui vise à achever son travail en 2015, pourrait être suivie d'un plan d'action.

43 Soulignons à cet égard une exception aussi intéressante qu'isolée : le tribunal d'immigration et de protection de Nouvelle-Zélande a statué en faveur de l'appel d'une famille de Tuvalu à laquelle on avait précédemment refusé l'octroi de visas de résidence. Il a donné raison à la famille aux motifs des impacts néfastes du changement climatique et des privations socio-économiques (New Zealand Immigration and Protection Tribunal [2014]).

6 Pistes et modalités nouvelles



Une nouvelle vie pour réfugiés à Riace, Italie. Photo : Giovanna Del Sarto.

A l'heure de rédiger ce chapitre de conclusion, à la mi-août 2014, 35 migrants afghans – dont treize enfants et un homme décédé – sont retrouvés emprisonnés dans un container maritime du port de Tilbury au Royaume-Uni, en état d'hypothermie et sévèrement déshydratés : comment rester insensible à la dimension symbolique de cette tragédie ? Ces personnes qui entament un voyage inimaginable pour fuir la crise humanitaire sans fin qui dévaste leur pays ne peuvent être considérées autrement que comme des migrants forcés cherchant sécurité et secours. Une autre évidence s'impose : ces individus en quête désespérée de protection ont fait appel à des passeurs responsables de cette vulnérabilité révoltante. En termes de recommandations, une seule peut-être s'impose, celle que nous dicte notre condition humaine partagée, à savoir œuvrer en faveur d'un système de protection qui reconnaisse le niveau de vulnérabilité et de détresse provoquant des situations aussi tragiques, pour ces 35 Afghans comme pour les millions d'autres individus contraints de migrer.

S'inscrivant dans la cohérence de cette étude qui a pris le parti de l'analyse plutôt que de l'évaluation politique, ce dernier chapitre présente non pas des recommandations détaillées, mais plutôt des pistes et modalités nouvelles. De la même manière, il a davantage un caractère idéaliste qu'opérationnel, s'employant à promouvoir un large débat et une compréhension plus précise du phénomène. C'est donc à dessein qu'il est générique : il entend permettre à un grand nombre d'acteurs et d'organisations travaillant dans le domaine de l'aide humanitaire et du développement aux prises avec la migration forcée et la protection de puiser dans l'analyse et les discussions qu'il propose.

6.1 Définitions et principes – migration forcée et protection

1. La notion de « migration forcée » ambitionne de saisir les dynamiques complexes, multicausales et de grande portée qui poussent les populations à se déplacer. Reconnaître le phénomène de « migration forcée » est une condition *sine qua non* pour poser le diagnostic adéquat, répondre aux besoins et relever les défis que posent la protection aujourd'hui, sachant que rares sont celles qui cadrent avec les normes, standards et instruments bien établis.
2. Si les normes établies reposant sur le paradigme du réfugié restent la pierre angulaire de la protection, il convient d'accorder plus d'attention au développement et à l'implémentation des concepts « basés sur les besoins » et « basés sur les droits » des migrants forcés.
3. Le concept transversal de « vulnérabilité liée au déplacement » permet une compréhension plus approfondie des besoins de protection des migrants forcés en termes de sûreté, de sécurité, de maintien des moyens de subsistances et de réduction de la vulnérabilité avant, pendant et après leur périple. Il s'agit donc de traiter à fond, tant au niveau politique que pratique, les interactions entre la vulnérabilité et la protection des migrants forcés.
4. La politisation de la protection est une tendance hautement préoccupante : l'interaction entre les dimensions politique, humanitaire et des droits de l'homme supplante petit à petit les fondements normatifs uniques de la protection des migrants forcés. Réinstaurer des normes qui transcendent les intérêts nationaux : voilà sans doute le défi le plus complexe et délicat, mais également le plus impérieux auquel se trouve confrontée la communauté internationale.
5. L'étude a mis en évidence comment, en matière de protection, on a progressivement mis le « cap sur la gestion », transformant par là même les principes basés sur les normes. Il y a donc urgence à procéder à un rééquilibrage en basant à nouveau la pro-

tection sur les standards et pratiques normatifs.

6. Un modèle de protection à deux volets s'est installé : d'un côté le régime de non-entrée opposé aux migrants par les pays du Nord, de l'autre les régimes d'entrée massive avec protection dans le Sud. Pour garantir que les normes, standards et pratiques de protection ciblant les migrants forcés soient globaux et indivisibles, un engagement résolu et durable de la communauté internationale s'impose.
7. La protection est devenue une tâche transversale, à tel point que l'assistance humanitaire tend à devenir partie de cette protection. Si la multiplication des acteurs œuvrant dans le domaine de la protection et celle de leurs initiatives présentent de nombreux avantages, on ne saurait faire l'économie d'un bilan des impacts négatifs résultant des réponses de plus en plus fragmentaires apportées aux défis actuels de protection et de la répartition des responsabilités sur un nombre limité d'entités.
8. Il y a lieu de donner un nouveau souffle à la doctrine de la Responsabilité de Protéger (R2P) et de lui faire une place de choix dans le discours politique international relatif à la migration forcée. Bien que ses principes ne portent que sur les violations des droits humains d'une gravité extrême susceptibles de précipiter les déplacements forcés, ils rappellent aux Etats les obligations qui sont les leurs en matière de droits de l'homme et à la communauté internationale la nécessité d'assurer la protection des peuples.

6.2 Migration, migration forcée, développement et protection – réponses structurelles

1. L'idéal de la protection est d'éviter le déplacement forcé. Dès lors, la protection la plus efficace est celle qui permet de prévenir ou d'éradiquer les facteurs déclenchant les migrations forcées. Dans les pays sujets aux conflits armés, à une gouvernance fragile ou présentant d'autres moteurs de déplace-

Pistes et modalités nouvelles

- ments forcés, garantir une protection à long terme suppose d'encourager un développement durable dont les bénéfices sont équitablement répartis, de consolider la gouvernance, de renforcer les capacités de la société civile et d'insuffler un respect solide des droits humains.
2. Si la migration forcée a ses caractéristiques propres, à l'ère de la mobilité globale et des flux migratoires mixtes, elle ne peut être appréhendée comme un phénomène totalement distinct de la migration régulière. L'approche binaire actuelle qui sous-tend la définition des politiques nuit aux intérêts de toutes les parties – migrants, migrants forcés et pays de destination. Reconnaître l'interconnexion entre les migrations forcée et régulière serait une étape importante vers la formulation de politiques cohérentes et complémentaires, tant au niveau national qu'international, mieux à même de gérer toutes les formes de migrations de manière ordonnée et équitable. Le modèle préconisé est donc celui de l'approche interdépartementale concertée.
 3. Fort de ce constat d'interconnexion, on ne peut que déplorer que la recherche d'une réponse mondiale à la question des réfugiés et de la migration forcée ne figure plus à l'Agenda de Développement de l'ONU pour l'après-2015 et appeler à sa réintégration.
 4. Adopter des politiques qui assurent des canaux plus ouverts pour une migration et une mobilité ordonnées, gérées et en règle, en particulier dans les pays du Nord, serait très utile pour soulager la pression de la migration irrégulière et, partant, relever les défis qui en résultent sur le plan de la protection.
 5. Les progrès accomplis par les acteurs internationaux et les gouvernements des pays hôtes pour combler les lacunes de protection – adaptation des normes et standards, amélioration de la capacité et de la qualité de la protection dans les pays touchés par les migrations forcées – sont significatifs. Il n'en reste pas moins essentiel que les pays du Nord ne se contentent pas de renforcer la protection dans les pays de premier asile pour s'exempter d'offrir une protection juste et équitable aux migrants forcés ayant quitté leur région d'origine.
 6. Les structures et organisations nationales et internationales œuvrant dans le secteur du développement et du travail humanitaire sont invitées à redoubler d'efforts et à intensifier leur soutien aux gouvernements pour qu'ils adoptent et, plus important encore, qu'ils implémentent les *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* et y adhèrent. Les citoyens sont en effet en droit d'attendre d'être protégés efficacement avant, pendant et après leur déplacement, et les gouvernements tenus de fournir cette protection. De plus, appliquer ces principes de manière percutante est de nature à atténuer le caractère explosif du défi que représente la migration forcée dans le monde.
 7. La ratification de la *Convention de l'Union africaine de 2009 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique* vient étayer de manière réjouissante les normes et obligations en matière de protection et mérite un soutien sans faille de la part de la communauté internationale pour promouvoir leurs adoption et implémentation.
 8. Il est indispensable de mettre au point des programmes de réinstallation beaucoup plus vastes et plus efficaces dans les pays du Nord, afin d'assurer à long terme la protection d'un nombre sensiblement plus élevé de réfugiés, de soulager la pression de la migration irrégulière et de montrer aux pays en première ligne qu'ils ne sont pas seuls à porter le fardeau.

6.3 Améliorer les politiques et les pratiques en matière de protection

1. En développant une compréhension plus aigüe des modalités d'autoprotection pour les populations à risque, les acteurs humanitaires pourraient être mieux à même de soutenir cette pratique d'une manière qui

respecte et renforce les mécanismes d'adaptation autochtones.

2. Les acteurs humanitaires sont invités à développer des instruments de protection et des modalités qui réduisent la vulnérabilité des communautés de migrants forcés qui, souvent, optent pour des stratégies de mobilité locales et circulaires très risquées – stratégies courantes visant à sauvegarder leurs moyens de subsistance, leurs propriétés et à évaluer dans quelle mesure un retour est envisageable.
3. Les organisations intergouvernementales – à commencer par le HCR et l'OIM – sont encouragées à s'engager plus avant pour combler les sérieuses lacunes de protection et atténuer la vulnérabilité dont sont victimes les migrants forcés dans les pays de transit et, plus encore, à leurs frontières. Bien que les partenariats pour la mobilité et la migration lancés par l'Europe commencent à répondre aux défis que pose la migration secondaire, ils risquent d'être mis en péril par l'objectif implicite qu'elle poursuit, à savoir promouvoir le traitement extraterritorial des migrants cherchant à fouler le sol européen.
4. La communauté internationale s'est désormais dotée d'un vaste éventail de politiques et de pratiques destinées à protéger les populations déplacées de force en milieu urbain. Consolider cette expertise permettrait aux structures œuvrant dans le domaine du travail humanitaire et du développement d'augmenter drastiquement, main dans la main avec les interlocuteurs nationaux et internationaux, la qualité et la portée de l'espace de protection dans les zones urbaines.
5. On gagnerait également à encourager sans réserve les interventions en cas de crises humanitaires s'articulant autour du développement – désormais largement admises – comme un outil indispensable permettant d'améliorer la protection des populations déplacées, de leur rendre leur dignité et de renforcer la sécurité. La « plus-value » des stratégies de protection axées autour du développement qui tiennent compte des besoins tant des migrants forcés que des

pays hôtes peuvent asseoir la protection en cela qu'elles endiguent la précarisation des moyens de subsistance et apaisent les tensions entre les populations hôtes et immigrées.

6. La majorité des migrants forcés passant de longues années hors de leur pays, fonder leur intégration locale sur des approches progressives et flexibles – qui prévoient par exemple que la régularisation de leur statut s'opère par étapes pouvant comprendre l'octroi d'un permis de travail, puis celui d'un titre de séjour permanent et enfin la naturalisation en fonction de critères comme l'indépendance financière – représente un moyen adéquat pour protéger leurs droits et leur bien-être.
7. Les réseaux de passeurs et de trafiquants d'êtres humains représentent une des pires menaces pour la protection des migrants forcés. Bien que les Etats et acteurs intergouvernementaux aient intensifié leur lutte contre ces fléaux, l'éradication de cette forme révoltante d'exploitation des populations vulnérables appelle des ressources et des actions d'une autre ampleur.
8. Il est urgent de mettre au point les capacités et instruments adaptés pour protéger les communautés et individus susceptibles d'être victimes d'appropriation du sol et, partant, de devoir fuir leur pays.

6.4 L'Europe et la protection

1. Nombre de pistes déjà formulées s'appliquent à l'Europe. Relevons en particulier les suivantes :
 - nécessité de reconnaître le phénomène de « migration forcée » et de développer les politiques et normes de protection à la hauteur de l'enjeu ;
 - besoin pressant de concevoir un nouveau modèle de protection qui ne se fonde pas dans un régime de non-entrée ;
 - impacts délétères du traitement extraterritorial des migrants sur la protection et le droit d'accéder au territoire européen et à y solliciter du secours ;

Pistes et modalités nouvelles

- importance de veiller à la cohérence des politiques en matière de migrations forcée et régulière et de les inscrire dans le cadre coordonné de l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM) ;
 - nécessité d'opérer un revirement de la politisation de la protection d'une part, du « cap axé sur la gestion » de l'autre, deux orientations qui mettent à mal les préceptes normatifs sous-tendant la protection ;
 - importance de déployer en Europe des possibilités de réinstallation d'une ampleur autrement plus significative.
2. Dans le contexte de l'AGMM, l'UE se doit de refonder sa stratégie et ses politiques de gestion des frontières, les instruments qu'elle a développés à cet égard – Frontex et EUROSUR entre autres – n'étant de toute évidence pas durables et portant gravement atteinte à la protection des migrants forcés.
 3. L'UE et ses Etats membres devraient s'employer à élaborer un système de protection à 360 degrés au bénéfice des migrants forcés qui conjugue effectivement l'accès au territoire avec la protection *et* le respect des droits.
 4. Dans le cadre du Programme post-Stockholm, il est impératif de remédier aux divergences notoires observées entre les Etats membres de l'UE au niveau des procédures et des standards de protection.
 5. L'UE et ses Etats membres sont pressés d'adopter des mesures de protection temporaire ou d'en étendre l'usage, ainsi que de revoir la portée et le recours aux entrées protégées et aux admissions humanitaires. Si cette démarche n'est pas de nature à augmenter spectaculairement le nombre de migrants forcés à l'abri des dangers en Europe, elle témoignerait de la volonté de cette dernière à honorer ses obligations d'ordre humanitaire.
 6. Multiplier les programmes d'aide au retour pourrait soulager un peu la pression pesant sur le régime migratoire ; ils ne sauraient cependant être envisagés si la protection de ces volontaires n'est pas garantie dans leur pays d'origine.
 7. Faire preuve de retenue dans le recours à la détention et à l'expulsion de migrants en situation irrégulière ou auteurs de demandes jugées infondées serait également un signe d'humanité et de reconnaissance des souffrances qu'endurent ces personnes.
 8. Partager et standardiser les informations sur les pays d'origine sur lesquelles les Etats déterminent le statut de réfugié permettrait d'améliorer les normes de protection européennes.
 9. Les Etats gagneraient à engager des inspecteurs indépendants chargés à la fois d'évaluer la situation en matière d'asile, d'immigration et de protection et de dispenser des conseils sur ces points. La CE devrait d'ailleurs également envisager ce type de recrutement au niveau de l'UE.
 10. L'UE et ses Etats membres sont appelés à communiquer et à agir de façon plus concertée afin de briser les perceptions et les attitudes négatives dont sont victimes toutes les catégories de migrants dans les médias, les organismes gouvernementaux et parmi les citoyens européens ; cela permettrait à ces individus de jouir de plus de sécurité et de bien-être à chacune des étapes de leur procédure d'accès et de reconnaissance.

6.5 Changement climatique, pressions environnementales et protection

1. Les *Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* et la *Convention de l'Union africaine de 2009 sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique* jettent des bases viables sur lesquelles fonder la protection des droits des personnes sujettes au déplacement interne dans le contexte du changement climatique et des pressions environnementales. Toutefois, les Etats sont invités à accorder une priorité plus élevée au développement de politiques et de normes de protection et à les intégrer dans des plans et des stratégies portant sur la migration et le changement climatique. De

plus, s'efforcer d'améliorer la coordination et la collaboration entre ministères et organismes gouvernementaux ainsi que perfectionner l'expertise professionnelle dans la protection des droits de l'homme et le droit environnemental en lien avec la migration climatique, permettrait d'élaborer des politiques stratégiques et de consolider leur capacité opérationnelle.

2. Les organisations internationales et intergouvernementales ainsi que les acteurs humanitaires sont invités à soutenir et encourager plus activement les Etats à fournir une réponse plus solide aux besoins de protection des communautés déplacées ou susceptibles de l'être.
3. Elargir, à l'échelle internationale, le statut de protection temporaire pour les personnes déplacées dans le contexte du changement climatique ou de pressions environnementales, permettrait d'alléger un peu la charge que provoquent les catastrophes subites.
4. L'Initiative Nansen est un précieux point de mire international qui permet d'explorer les liens qu'entretiennent migration et protection dans le contexte du climat et de combler certaines lacunes en matière de protection, notamment pour les populations forcées de quitter leur pays à la suite de catastrophes naturelles. Il est donc capital que les évolutions normatives, institutionnelles et opérationnelles dans ce domaine s'inscrivent toujours dans la droite ligne de cette initiative, même une fois que les conclusions attendues dans ce cadre auront été rendues en 2015.

7

Bibliographie

ALNAP. (2009) *Somalia : Remote Programming modalities*, ALNAP.
www.alnap.org/pool/files/remoteprogrammingsomalia.pdf

ALNAP. (2012) *The State of the Humanitarian System 2012*,
 London : ODI. <http://www.alnap.org/what-we-do/sohs>

Andrijasevic, R. (2010) «From Exception to Excess : Detention and Deportations across the Mediterranean Space», Ch. 4 pps. 147–163, in De Genova, N. and Peutz, N. (eds) *The Deportation Regime*, Durham North Carolina : Duke University Press.

Angenendt, S., Engler, M., and Schneider, J. (2013) *European Refugee Policy : Pathways to Fairer Burden-Sharing*, Berlin : Stiftung Wissenschaft und Politik – German Institute for International and Security Affairs.
http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C36_adt_engler_schneider.pdf

Anker, D., and Arbel, E. (2014) *Bordering on Failure : Canada–U.S. Border Policy and the Politics of Refugee Exclusion*, Cambridge Mass. : Harvard Immigration and Refugee Clinic.
<http://today.law.harvard.edu/feature/harvard-report-finds-canada-us-failing-in-refugee-protection/>

Betts, A. (ed.). (2011) *Global Migration Governance*, Oxford : Oxford University Press.

Betts, A. (ed.). (2013) *Survival Migration : Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Ithaca, NY : Cornell University Press.

Blitz, B. (2014) *Migration and Freedom : Mobility, Citizenship and Exclusion*, London : Edward Elgar Publishing.

Bloch, A. Sigona, N. and Zetter, R. (2014) *Sans Papiers : the social and economic lives of undocumented young migrants*, London : Pluto Press.

Campbell, E. (2006) «Urban Refugees in Nairobi : Problems of Protection, Mechanisms of Survival, and Possibilities for Integration», *Journal of Refugee Studies*, 19 :3, pps. 396–413.

Castles, S., de Haas, H., and Miller, M. (2013) *The Age of Migration : International Population Movements in the Modern World*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 5th Edition.

Castles, S., and Van Hear, N. (2005) *Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons, Report to the Conflict and Humanitarian Affairs Department*, University of Oxford : Refugee Studies Centre.
<http://reliefweb.int>

Cernea, M. and Mathur, H.M. (eds.) (2008) *Can compensation prevent impoverishment ? Reforming resettlement through investments and benefit-sharing*, New Delhi : Oxford University Press.

Chatelard, G. (2011) *Iraqi Refugees and IDPs : From Humanitarian Intervention to Durable Solutions*. Synthesis Paper, Washington DC and Paris : Refugee Cooperation.
http://www.refugeecooperation.org/publications/Iraq/09_chatelard.php

Chatty, D., and Mansour, N. (2011) «Unlocking Protracted displacement : An Iraqi case Study», *Refugee Survey Quarterly*, 30 :4, pps. 50–83.

Chetail, V., and Braeunlich, M. (2013) «Stranded Migrants : Giving Structure to a Multifaceted Notion», Geneva : Graduate Institute, Global Migration Research Paper No. 5.
<http://graduateinstitute.ch>

CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati) / ECRE. (2012) *Exploring avenues for protected entry in Europe*, Rome : CIR.

Collinson, S. et al. (2009) *Realising protection : the uncertain benefits of civilian, refugee and IDP status*, HPG Report 28. London : ODI.
<http://www.odi.org/publications/4205-protection-refugees-internally-displaced-persons>

- DFAE.** (Département fédéral des affaires étrangères) (2008) *Partenariats migratoires*. Berne : Département fédéral des affaires étrangères
https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/topics/Broschuere_Migrationspartnerschaften_08_fr.pdf
- DFAE.** (Département fédéral des affaires étrangères) (2012) *Pour la paix, les droits de l'homme et la sécurité*, Berne : Département fédéral des affaires étrangères.
www.eda.admin.ch
- DFAE.** (Département fédéral des affaires étrangères) (2013) *Stratégie pour la protection des civils dans les conflits armés*, Berne : Département fédéral des affaires étrangères.
www.eda.admin.ch
- DFAE.** (Département fédéral des affaires étrangères) (2013a) *Cooperation Strategy Horn of Africa 2013 – 2016 (Djibouti, Eritrea, Ethiopia, North/North-Eastern Kenya, Somalia) A «Whole-of-Government» Approach*, Bern : Swiss Federal Department of Foreign Affairs.
www.eda.admin.ch
- DHS.** (Department of Homeland Security) (2012) *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States : January 2012*, Washington DC : Office of Immigration Statistics, Policy Directorate, Report by Baker, B. and Rytina, N.
http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_ill_pe_2012_2.pdf
- De Giorgi, A.** (2010) «Immigration Control, post-Fordism and less eligibility : a materialist critique of the criminalization of asylum across Europe», *Punishment and Society*, 12:2, pps. 147–167.
- DMFA-TANA Consulting** (Danish Ministry of Foreign Affairs). (2014) *The Syrian displacement crisis and a Regional development and protection Programme : Mapping and Meta-Analysis of existing costs, impacts and protection*, Copenhagen : DMFA-TANA, February 2014.
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/search.php>
- DRC, UNHCR and FEG Consulting** (2012) *Living on the Edge. Livelihood Status Report on Urban Refugees Living in Nairobi, Kenya*.
www.alnap.org/resource/9863.aspx
- ECRE.** (European Committee on Refugees and Exiles) (2011) *ECRE Comments to the Commission Communication on the Global Approach to Migration and Mobility COM (2011) 743 final*, Brussels : ECRE.
<http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/482.html>
- Edwards, A.** (2010) «Legitimate» protection spaces : UNHCR's 2009 policy», *Refugee Studies Centre, Forced Migration Review*, 34, pps. 48–49.
<http://www.fmreview.org/en/urban-displacement/FMR34.pdf>
- EC.** (European Commission) (2001) *Unity, Solidarity, Diversity in Europe, its People and its Territory*. Second report on economic and social cohesion adopted by the European Commission on 31 January 2001, Brussels : European Commission.
<http://bookshop.europa.eu>
- EC.** (2004) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the «Managed entry in the EU of persons in need of international protection and the enhancement of the protection capacity of the regions of origin», COM(2004) 0410 final.
<http://eur-lex.europa.eu>
- EC.** (2005) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on *Regional Protection Programmes*, COM(2005) 388 final,
<http://eur-lex.europa.eu>
- EC.** (2007) *Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries*, MEMO/07/197, 16/05/2007, Brussels : European Commission.
<http://europa.eu>
- EC.** (2011) *The Global Approach to Migration and Mobility*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 18.11.2011 COM(2011) 743 final, SEC(2011) 1353 final, Brussels : European Commission.
<http://ec.europa.eu>
- EMHRN.** (Euro-Mediterranean Human Rights Network) (2014) *Prioritising Border Control over Human Lives : Violations of the rights of migrants and refugees at sea*, Policy Brief, Copenhagen : EMHRN.
<http://www.euromedrights.org>

Bibliographie

- EU.** (European Union) (2011) *The Global Approach to Migration and Mobility*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 743 final,{SEC(2011) 1353 final}, Brussels, 18.11.2011
<http://ec.europa.eu>
- EU.** (European Union) (2013) *Dublin III*, Art.49 Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the European Council of 26 June 2013.
<http://db.eurocrim.org/db/en/doc/1920.pdf>
- EU.** (European Union) (2014) *Implementation of the Communication on the Work of the Task Force Mediterranean*, Brussels, 22.5.2014 SWD(2014) 173 final.
<http://ec.europa.eu>
- Eurostat.** (2014) *Asylum Statistics*, Brussels : European Union.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics
- Faist, T., and Özveren, E.** (eds) (2004) *Transnational Social Spaces : Agents, Networks, and Institutions*, Aldershot : Ashgate.
- Frank-Vitale, A.** (2013) *Central American Migrants in Mexico : Implications for U.S. Security and Immigration Policy*, CLALS Working Papers Series No. 2, Center for Latin American and Latino Studies, Washington DC : American University.
http://www.american.edu/clals/upload/CLALS-Working-Paper_CA-Migrants-in-Mexico.pdf
- Forsythe, D. P.** (2012) *Human Rights in International Relations*, New York : Cambridge University Press.
- Frontex.** (2014) *Annual Risk Analysis 2014*, Warsaw : Frontex, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.
http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf
- Gammeltoft-Hansen, T.** (2011) *Access to Asylum : International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Geddes, A.** (2008) *Immigration and European Integration : Towards Fortress Europe ?*, Manchester : Manchester University Press, 2nd Edition.
- Geiger, M., and Pécoud, A.** (eds.) (2012) *The Politics of International Migration Management*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Geneva Call.** (2013) *Armed non-State actors and displacement in armed conflict*, Geneva : Geneva Call.
<http://www.genevacall.org/>
- Genser, J. and Cotler, I.** (eds.) (2012) *The Responsibility to Protect : The Promise of Stopping Mass Atrocities in Our Time*, Oxford : Oxford University Press.
- Giossi-Caverzasio, S.** (ed.) (2001) *Strengthening protection in war : a search for professional standards*, Geneva : ICRC.
- GITOC.** (Global Initiative against Transnational Organized Crime) (2014) *Smuggled Futures : The dangerous path of the migrant from Africa to Europe*, Geneva : GITOC.
<http://www.globalinitiative.net>
- Global Protection Cluster.** (2011) *Protection Cluster Digest*, vol. 01/2011, Geneva : UNHCR.
<http://www.unhcr.org/4e4a36b66.html>
- Gordon, I., Scanlon, K., Travers, T. and Whitehead, C.** (2009) *Economic Impact on London and the UK of an Earned Regularisation of Irregular Migrants in the UK*, London : London School of Economics and Political Sciences, Interim Report.
<http://www.lse.ac.uk>
- Guild, E.** (2006) «The Europeanisation of Europe's Asylum Policy», *International Journal of Refugee Law*, 18:3–4, pps. 630–651.
- Guterres, A.** (2010) «Protection challenges for persons of concern in urban settings», pps. 8–10, *Forced Migration Review*, 34, *Adapting to Urban Displacement*, Oxford : Refugee Studies Centre.
<http://www.fmreview.org/urban-displacement/FMR34.pdf>
- Hammerstad, A.** (2014) *The Rise and Decline of a Global Security Actor : UNHCR, Refugee Protection and Security*, Oxford : Oxford University Press.
- Harding, J.** (2012) *Border Vigils : Keeping Migrants out of the Rich World*, London and New York : Verso.
- Hehir, A.** (2013) *Humanitarian Intervention : an Introduction*, Basingstoke : Palgrave-Macmillan, 2nd edition.

Holzer, V. (2012) *The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence*, Geneva : UNHCR, September 2012.

<http://www.unhcr.org>

Human Rights Watch. (2014) *EU : Make Saving Lives at Sea Top Priority*, June 5, 2014.

<http://www.hrw.org/news/2014/06/05/eu-make-saving-lives-sea-top-priority>

IASC. (Inter Agency Standing Committee) (2010) *IASC Strategy for Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas*, Geneva : IASC.

<http://www.humanitarianinfo.org>

IASC. (2013) *The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises', A Joint Background paper by OCHCHR and UNHCR*, IASC Principles, 8 May 2013.

<http://www.globalprotectioncluster.org>

ICRC. (International Committee of the Red Cross) (1999) *Third Workshop on Protection, Background paper*, ICRC (7 January 1999) cited in Protection of Internally Displaced Persons, Inter-Agency Standing Committee Policy Paper, New York : IASC, December 1999.

<http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/iascprotectionpaper.pdf>

ICRC. (2012) *Enhancing Protection for Civilians in Armed Conflict and Other Situations of Violence*,

<http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0956.pdf>

ICRC. (2013) *Professional standards for protection work [carried out by humanitarian and human rights actors in armed conflict and other situations of violence]*, Geneva : ICRC, 2nd edition.

<http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0999.pdf>

IDMC. (Internal Displacement Monitoring Unit) (2014) *Global Overview 2014 : people internally displaced by conflict and violence*, Geneva : IDMC, May 2014.

<http://www.internal-displacement.org/publications/2014/global-overview-2014-people-internally-displaced-by-conflict-and-violence>

IDMC. (2014a) *Annual Report 2014 : 2013 in Review*, Geneva : IDMC.

<http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201407-global-IDMC-annual-report-en.pdf>

IFRC. (International Federation of the Red Cross) (2011) *Migration : Ensuring Access, Dignity, Respect for Diversity and Social Inclusion : Resolution of the 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent*. Geneva : IFRC, 2011.

www.ifrc.org/PageFiles/89794/R3_Migration_EN.pdf.

IFRC. (2012) *World Disasters Report 2012 focus on forced migration and displacement*, Geneva : IFRC.

www.ifrc.org/wdr

IFRC. (2013) *Shifting Borders ; Externalising Migrant Vulnerability and Rights*, Brussels : Red Cross European Office.

<http://redcross.eu>

IRIN. (Integrated Regional Information Networks) (2011) *South Africa : Deportation threat for undocumented Zimbabweans*.

<http://www.irinnews.org/report/93164/south-africa-deportation-threat-for-undocumented-zimbabweans>

IOM. (International Organisation for Migration) (2012) *IOM Migration Crisis Operational Framework*, Geneva : IOM, MC/2355.

<https://www.iom.int>

IOM. (2012a) *Migrants caught in crisis : The IOM experience in Libya*, Geneva : IOM.

http://publications.iom.int/bookstore/free/MigrationCaughtinCrisis_forweb.pdf

IOM. (2012b) *Syria Crisis : A Migration Perspective*, Geneva : IOM.

IOM. (2013) *Mali Crisis : A Migration Framework*, Geneva : IOM.

<http://reliefweb.int/report/mali/mali-crisis-migration-perspective>

IOM. (2014) *CAR Crisis : Regional Response May-June 2014*, Geneva : IOM.

<http://www.iom.int>

IOM. (2014a) *Dimensions on Crisis in Migration in Somalia*, Geneva : IOM.

<http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Dimensions-of-Crisis-on-Migration-in-Somalia.pdf>

Kälin, W., and Schrepfer, N. (2012) *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches*, Geneva : UNHCR, Division of International Protection, PPLA/2012/01 Legal and Protection Policy Research Series.

Bibliographie

- Knight, A., and Egerton, F., (eds.)** (2011) *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*, Abingdon : Routledge.
- Koslowski, R.** (ed.) (2011) *Global Mobility Regimes*, New York : Palgrave Macmillan.
- Kunz, R., and Maisenbacher, J.** (2013) «Beyond conditionality versus cooperation : Power and resistance in the case of EU mobility partnerships and Swiss migration partnerships», *Migration Studies*, 1:2, pps. 196–220.
- Lavenex, S.** (2001) *The Europeanisation of Refugee Policies : Between Human Rights and Internal Security*, Farnham, UK : Ashgate.
- Levy, C.** (2010) «Refugees, Europe, Camps/State of Exception : «Into The Zone», the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-seekers (Theories and Practice)» *Refugee Survey Quarterly*, 29:1, pps. 92–119.
- Lindley, A.** (2011) «Between a Protracted and a Crisis Situation : Policy Responses to Somali Refugees in Kenya», *Refugee Survey Quarterly*, 30:4, pps. 14–49.
- Lindley, A.** (2013) «Displacement in contested places : governance, movement and settlement in the Somali territories», *Journal of Eastern African Studies*, 7:2, pps. 291–313.
- Local to Global Protection (L2GP)** (nd) Local to Global Protection.
www.local2global.info/
- Loescher, G., Milner, J., Newman, E., and Troeller, G.** (eds.) (2008) *Protracted Refugee Situations : Political, Human Rights and Security Implications*, United Nations University Press.
- Long, K.** (2011) *Permanent crises ? Unlocking the protracted displacement of refugees and internally displaced persons*, RSC/NRC/IDMC/NUPI.
www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/policy-briefing-series/pb-unlocking-protracted-displacement-2011.pdf
- Mandal, R.** (2005) Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention («Complementary Protection»), Geneva : UNHCR, PPLA/2005/02, June 2005.
<http://www.unhcr.org>
- Marfleet, P.** (2006) *Refugees in a Global Era*, Basingstoke : Palgrave.
- Martin, S.** (2010) «Forced Migration, the Refugee Regime and the Responsibility to Protect», *Global Responsibility to Protect 2*, pps. 38–59.
- Martin, S., Weerasinghe, S., and Taylor, A., (eds.)** (2014) *Humanitarian Crises and Migration : Causes, Consequences and Responses*, London : Routledge.
- Maxwell, D., Majid, N., Stobaugh, H., Kim, J., Lauer, J., and Paul, E.** (2014) *Lessons Learned from the Somalia Famine and the Greater Horn of Africa Crisis 2011–2012 : Desk Review of Literature*, MA : Feinstein International Center, Tufts University.
<http://fic.tufts.edu>
- McAdam, J.** (ed.), (2010) *Climate Change and Displacement in the Pacific : Multidisciplinary Perspectives*, Oxford : Hart Publishing.
- McAdam, J.** (2011) *Climate Change, Displacement and International Law*, Oxford : Oxford University Press.
- Migration Policy Centre. (n.d.)** *Mobility Partnerships – what impact do they have on legal migration and mobility ?*, Florence : European University Institute.
<http://www.migrationpolicycentre.eu/mobility-partnerships-what-impact-do-they-have-on-legal-migration-and-mobility/>
- Morris, T., and Ben Ali, S.** (2014) *UNHCR reviews its urban policy : an air of complacency ?*
<http://urban-refugees.org/debate/unhcr-reviews-urban-policy-air-complacency/>
- Nyamu-Musembi, C., and Cornwall A.** (2004) *What is the «rights-based approach» all about ? Perspectives from international development agencies*, IDS Working Paper 234, November 2004.
- OCHA.** (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2004) *Guiding Principles on Internal Displacement*, New York : OCHA.
<http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GPEnglish.pdf>
- OHCHR.** (UN Office of the High Commissioner for Human Rights) (2013) *The Protection of Human Rights in Humanitarian Crises, A Joint Background paper by OCHCHR and UNHCR*, IASC Principles, 8 May 2013.
www.globalprotectioncluster.org/

- OHCHR.** (2013a) *Migration and Human Rights : Improving Human Rights-Based Governance of International Migration*, Geneva : UN OHCHR.
<http://www.ohchr.org>
- OHCHR.** (2014) *OHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*. Geneva : UN OHCHR
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/WSReportGA69.aspx>
- Oxfam.** (n.d.) Protection, Oxford : Oxfam.
<http://policy-practice.oxfam.org.uk/our-work/conflict-disasters/protection>
- Oxfam.** (2013) *Oxfam Minimum Standards for Gender in Emergencies*, Oxford : Oxfam
<http://www.gdnonline.org>
- Pantuliano, S., Metcalfe, V., Haysom, S. and Davey, E.** (2012) «Urban vulnerability and displacement : a review of current issues», *Disasters*, 36 :1, pps. 1–22.
- Piguet, E.** (2008) *Climate change and forced migration*, New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 153, Geneva : UNHCR.
- Piguet, E.** (2013) *L'immigration en Suisse – soixante ans d'entrouverture*, Lausanne : Presses polytechniques romandes – Collection «Le Savoir Suisse», 3^e édition.
- Piguet, E., Pecoud, A., and de Guchteneire, P.** (eds) (2011) *Migration and Climate Change*, Paris : UNESCO.
- Reslow, N.** (2012) «The Role of Third Countries in EU Migration Policy : The Mobility Partnerships», *European Journal of Migration and Law*, 14:4, pps. 393 – 415.
- Robinson, V.** (1999) «Cultures of Ignorance, Disbelief and Denial : Refugees in Wales», *Journal of Refugee Studies*, 12:1, pps. 78–87.
- Simeon, J.** (ed.) (2013) *The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Solutions Alliance.** (2014) *Solutions Alliance : Ending Displacement Together*.
<http://www.endingdisplacement.org/>
- Sphere Project.** (2011) *Sphere Handbook, Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, Geneva : Sphere Project, 2011.
www.sphereproject.org/handbook/
- Swithern, S.** (2008) «Reclaiming mainstreaming : Oxfam GB's protection approach in DRC», *Humanitarian Exchange Magazine*, London : ODI/HPG, Issue 39, pps. 7–11.
www.odihpn.org/download/humanitarian-exchange-39
- Triandafyllidou, A.** (2009). *Clandestino Project : Undocumented Migration : Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe. Final Report*, 23 November 2009. Prepared for the European Commission.
<http://irregular-migration.net//index.php?id=217>
- Triandafyllidou, A., and Dimitriadi, A.** (2013) *Governing Irregular Migration and Asylum at the Borders of Europe : Between Efficiency and Protection*, Florence : Istituto Affari Internazionali.
http://www.iai.it/pdf/ImaginingEurope/ImaginingEurope_06.pdf
- UK Daily Mail.** (2014) «600,000 migrants are lined up along North African coast and ready to enter Europe this summer warns Italy», London : Daily Mail, 4 April 2014.
<http://www.dailymail.co.uk>
- UN.** (2005) Resolution adopted by the General Assembly A/Res/60/1. 2005, World Summit Outcome, New York : United Nations.
www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf
- UN.** (2006) *UN Report of the Secretary-General on International Migration and Development*, New York : United Nations, A/60/871. <http://daccess-dds-ny.un.org>
- UN.** (2006a) UN Resolution 1674, S/RES/1674, New York : United Nations.
<http://daccess-dds-ny.un.org>
- UN.** (2012) *Report of the Secretary General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka*, New York : UN, November 2012.
<http://www.un.org>
- UN.** (2013) *UN Summary of the High-Level Dialogue on Migration and Development*, New York : United Nations, A1/61/515.
www.un-ngls.org

Bibliographie

UN (2014) *Rights Up Front*, UN, New York : United Nations, May 2014.

<http://www.un.org>

UN Department of Economic and Social Affairs. (UN-DESA) (2013) Number of international migrants rises above 232 million.

<http://www.un.org>

UNHCR. (2005) UNHCR Observations on the Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes [COM (2005) 388 final, 1 September 2005].

<http://www.unhcr.org/4360a5ab2.pdf>

UNHCR. (2006) *Protection Gaps Framework for Analysis : Enhancing Protection of Refugees*, Geneva : UNHCR.

<http://www.refworld.org/docid/430328b04.html>

UNHCR. (2006a) *Convention Plus : The Targeting of Development Assistance for Durable Solutions to Forced Displacement*, High Commissioner's Forum/2005/8, February 2006, Geneva : UNHCR.

<http://www.unhcr.org/437d9f152.html>

UNHCR. (2006b) *Refugee Protection and Mixed Migration : A 10-Point Plan of Action*, Geneva : UNHCR.

<http://www.unhcr.org/4742a30b4.html>

UNHCR. (2008) *Mixed Migration Task Force – Somalia*, Geneva : UNHCR, April 2008.

<http://www.unhcr.org/4877716c2.html>

UNHCR. (2009) *UNHCR policy on refugee protection and solutions in urban areas*, Geneva : UNHCR, September 2009.

<http://www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf>

UNHCR. (2009a) *Iraq : Remote control aid*, Geneva : UNHCR, RefWorld.

<http://www.refworld.org/docid/4a8d54ccc.html>

UNHCR. (2009b) Concept Note : Transitional Solutions Initiative, UNDP and UNHCR in collaboration with the World Bank, Geneva : UNHCR.

<http://www.unhcr.org/4e27e2f06.html>

UNHCR. (2009c) *UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*, Geneva : UNHCR,

<http://www.refworld.org/docid/4ab8e7f72.html>

UNHCR. (2010) «Closing Remarks», *2010 High Commissioner's Dialogue on Protection Gaps and Responses*, Palais des Nations, Geneva, 9 December 2010, Geneva : UNHCR.

www.unhcr.org/4d0732389.html

UNHCR. (2010b) *Refugee Protection and Mixed Migration : A 10-Point Plan in Action*, Geneva : UNHCR.

<http://www.refworld.org/pdfid/4d9430ea2.pdf>

UNHCR. (2011) *The Benefits of Belonging : Local integration options and opportunities for host countries, communities and refugees*, Geneva : UNHCR.

www.unhcr.org/4e3276e26.html

UNHCR. (2011a) *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement*, Geneva, UNHCR, April 2011.

www.unhcr.org

UNHCR. (2011b) *2010 High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges Background Paper Protection Gaps and Responses*, Geneva : UNHCR.

<http://www.unhcr.org/4cebeeee9.html>

UNHCR. (2012) *State of the World's Refugees : in Search of Solidarity*, Oxford : Oxford University Press.

UNHCR. (2012a) The Implementation of UNHCR's Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas : Global Survey – 2012, Geneva : UNHCR.

<http://www.unhcr.org/516d658c9.pdf>

UNHCR. (2013) *High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges, Theme – Protecting the Internally Displaced : Persisting Challenges and Fresh Thinking*, Geneva : UNHCR, December 2013.

<http://www.unhcr.org/52b46f2d9.html>

UNHCR. (2013a) *Mid-year trends 2013*, Geneva : UNHCR.

<http://www.unhcr.org/>

UNHCR. (2014) *UNHCR Protection Manual*, Geneva : UNHCR.

<http://www.refworld.org/protectionmanual.html>

UNHCR. (2014a) *2014 UNHCR country operations profile – Central African Republic*

<http://www.unhcr.org/pages/49e45c156.html>

UNHCR. (2014b) *Iraq : Remote control aid*, Geneva : UNHCR, Refworld.

<http://www.refworld.org/docid/4a8d54ccc.html>

- UNHCR.** (2014c) *Syrian Refugees in Europe : What Europe Can Do to Ensure Protection and Solidarity*, Geneva : UNHCR, Refworld. <http://www.refworld.org/docid/53b69f574.html>
- University of Limoges.** (2010) *Draft Convention on the International Status of Environmentally Displaced Persons*, University of Limoges : Faculty of Law, (second version – May 2010), <http://www.cidce.org>
- University of Western Australia.** (2008) *Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change : Key Issues and Preliminary Responses*, Institute of Advanced Studies : University of Western Australia. <http://www.ias.uwa.edu.au/new-critic/eight/hodgkinson>
- Urban Refugees.org** (2014) *Documents*. <http://urban-refugees.org>
- Urban Refugees.org** (2014a) *Turning the Screw on Nairobi's Refugees* <http://urban-refugees.org/debate/turning-screw-nairobis-refugees/>
- World Bank** (2013), «Lebanon : economic and social impact assessment of the Syrian conflict», (Washington : World Bank), September 2013. <http://documents.worldbank.org>
- Zetter, R.** (2007) «More Labels, Fewer Refugees : Making and Remaking the Refugee Label in an Era of Globalisation», *Journal of Refugee Studies* 20:2, pps. 172–192.
- Zetter, R.** (2009) «The role of legal and normative frameworks for the protection of environmentally displaced people», Ch. 8, pps. 385–441, in *Migration, Environment and Climate Change : Assessing the Evidence* in Laczko, F., and Aghazarm, C., (eds), Geneva : IOM, http://publications.iom.int/bookstore/free/migration_and_environment.pdf
- Zetter, R.** (2010) *Protecting environmentally displaced people : developing the capacity of legal and normative frameworks*, University of Oxford : Refugee Studies Centre, report commissioned by UNHCR and Governments of Switzerland and Norway. www.rsc.ox.ac.uk
- Zetter, R.** (2010a) «Protecting People Displaced by Climate Change : Some Conceptual Challenges», Ch. 7, pps.131–150 in McAdam, J., (ed), *Climate Change and Displacement in the Pacific : Multidisciplinary Perspectives*, Oxford : Hart Publishing.
- Zetter, R.** (2011) «Unlocking the Protracted Displacement of Refugees and Internally Displaced Persons : An Overview», *Refugee Survey Quarterly*, 30:4, pps. 1–13.
- Zetter, R.** (2014) *Reframing Development Crises as Development Opportunities*, DSI Policy Brief, Copenhagen, Roundtable on Development Solutions, April 2014. http://www.endingdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/03/Policy-Brief_Zetter-paper_FINAL.pdf
- Zetter, R.** (2014a) «Creating Identities – diminishing protection : securitising asylum seeking in the EUMS», Ch. 3, pps.22–35 in Kneebone, S., Stevens D., and Baldassar, L. (eds), *Refugee Protection and the Role of Law : Conflicting Identities*, Abingdon : Routledge.
- Zetter, R., Griffiths, D. and Sigona, N.** (2006) *Immigration, Social Cohesion and Social Capital : What are the Links ?*, York : Joseph Rowntree Foundation. <http://www.jrf.org.uk/publications/immigration-social-cohesion-and-social-capital-what-are-links>
- Zetter, R., and Boano, C.** (2008) *Environmentally Displaced Peoples : Understanding the Linkages Between Environmental Change, Livelihoods and Forced Migration*, Oxford : Refugee Studies Centre, RSC, Policy Brief No 1.. <http://www.rsc.ox.ac.uk>
- Zetter, R., and Deikun, G.** (2010) «Meeting humanitarian challenges in urban areas», *Forced Migration Review*, 34, Special Issue on Urban Displacement, pps. 5–8, Oxford : Refugee Studies Centre. <http://www.fmreview.org/urban-displacement>
- Zetter, R., and Morrissey, J.** (2014) «Environmental Displacement and the Challenge of Rights Protection», Ch. 9, pps 179–198, in Martin, S., Weerasinghe, S., and Taylor, A., (eds) *Humanitarian Crises and Migration : Causes, Consequences and Responses*, London : Routledge.
- Zetter, R., and Morrissey, J.** (2014a) «The Environment-Mobility Nexus : reconceptualising the links between environmental stress, mobility and power», Chapter 27, pps 342–354, in Fiddian-Qasmiyeh, E., Loescher, G., Sigona, N., Long, C., (eds), *Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford : OUP.

Bibliographie

Zyck, S., and Kent, R. (2014) *Humanitarian crises, emergency preparedness and response : the role of business and the private sector*, London : Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.

<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9078.pdf>