Volume 99 Sélection française 2017/1

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

NOTE D'OPINION

Quelques réflexions sur l'approche de la FICR à l'égard de la migration et du déplacement

Sébastien Moretti et Tiziana Bonzon*

Sébastien Moretti est coordonnateur du programme sur les migrations à la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) et chercheur pour le Centre des Migrations globales *(Global Migration Centre)* de l'Institut de hautes études internationales et du développement. Avant de rejoindre la FICR, il a travaillé pour plusieurs organisations nationales et internationales, notamment le Comité international de la Croix-Rouge et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Tiziana Bonzon est responsable Migration et Déplacement à la FICR. Elle travaille depuis plus de vingt ans à la FICR, période durant laquelle elle a coordonné et fourni un soutien opérationnel aux actions en réponse à des crises humanitaires de grande ampleur dans plusieurs pays, conduit la négociation, la conception et la mise en œuvre d'accords de financement institutionnels internationaux et réalisé plusieurs évaluations thématiques au niveau national.

Traduit de l'anglais

Résumé

Le présent article donne un aperçu de l'évolution de l'approche de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) à l'égard de la migration et du déplacement. À cet égard, l'action de la Fédération et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés nationales) qui en sont membres, s'est longtemps focalisée sur les réfugiés et sur ceux que l'on désigne par l'expression « personnes déplacées », à savoir les personnes qui ont été forcées de fuir leur domicile ou leur pays d'origine et qui, pour cette raison, sont considérées comme particulièrement vulnérables. Toutefois, au cours des dix dernières années, cette action s'est étendue pour prendre en compte toutes les personnes qui, du fait de la migration,

* Les opinions exprimées dans le présent article n'engagent que ses auteurs et n'expriment pas nécessairement celles de la FICR ou d'une autre composante du Mouvement international de la Croix- Rouge et du Croissant-Rouge.

se trouvent en situation de vulnérabilité. La Politique de la Fédération relative à la migration, adoptée en 2009, a donné des orientations indispensables aux Sociétés nationales pour leur travail auprès de tous les migrants, y compris les migrants en situation irrégulière. Toutefois, étant donné le nombre croissant de personnes déplacées à travers le monde et les nombreuses situations dans lesquelles les Sociétés nationales viennent en aide à des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou des personnes déplacées au-delà des frontières en raison de catastrophes, il est assurément nécessaire aujourd'hui de mieux comprendre la spécificité des programmes relatifs aux déplacements par rapport à la migration. Il s'agit là d'une condition indispensable si l'on veut élaborer une réponse plus adaptée et plus efficace aux vulnérabilités et aux besoins des migrants et des personnes déplacées.

Mots clés : migration, déplacement, réfugiés, PDI, migrants.

Introduction

Le Mouvement international de la Croix- Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement) s'est engagé, depuis bien longtemps, à fournir assistance et protection dans les situations de migration et de déplacement. Dans de nombreux cas, les composantes du Mouvement, autrement dit, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) et les 191 Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés nationales)[1], sont en première ligne pour répondre aux besoins humanitaires et de protection des demandeurs d'asile, des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (PDI) et des migrants vulnérables.

Au sein du Mouvement, la FICR a pour rôle de faciliter et de promouvoir toutes les formes d'activités humanitaires des Sociétés nationales afin d'améliorer la situation des plus vulnérables. Elle dirige et coordonne également l'assistance internationale du Mouvement en faveur des migrants, des réfugiés et des victimes de catastrophes naturelles et technologiques, ainsi que dans les situations d'urgence sanitaires. La Fédération a pour rôle de renforcer les capacités des Sociétés nationales qui en sont membres, à se préparer aux catastrophes et à mettre en place des programmes sociaux et de santé qui soient efficaces et elle agit comme leur représentant officiel sur la scène internationale.

La présente note donne un aperçu général de l'évolution de l'approche de la FICR à l'égard de la migration et du déplacement depuis l'adoption par le Mouvement en 1981, de la toute première résolution portant sur ces questions[2]. Elle commence

1 La FICR est une fédération d'associations composée de 191 Sociétés nationales.

2 Dans cet article, l'expression « le Mouvement » sera utilisée pour désigner le CICR, la Fédération internationale et l'ensemble des Sociétés nationales. Certaines des principales politiques analysées ici s'appliquent au Mouvement dans son ensemble, d'autres ne s'appliquent qu'à la Fédération et à ses membres, tandis que d'autres s'appliquent à toutes les composantes du Mouvement ainsi qu'aux États. Par exemple, la Politique de la FICR de 2009 relative à la migration a été adoptée par l'organe suprême de gouvernance de la FICR (l'Assemblée générale de la FICR) et s'applique donc aux Sociétés nationales et

par analyser certaines des nombreuses résolutions adoptées au cours des années 1980 et 1990 par les organes dirigeants du Mouvement – la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conférence internationale) et le Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conseil des Délégués[3]) – et qui sont principalement consacrées au « déplacement » et aux « personnes déplacées ». Bien qu'il n'y ait aucune définition internationalement reconnue du « déplacement[4] », la Fédération emploie ce terme pour faire référence aux mouvements dans lesquels les personnes ont été contraintes ou forcées de quitter leur domicile ou leur pays d'origine car leur vie est menacée ou qu'elles courent un risque d'être victimes de violations de certains droits fondamentaux (par exemple risque de persécutions découlant d'un conflit armé, de troubles graves à l'ordre public, de catastrophes naturelles, ou de l'incapacité ou de la réticence d'un État à protéger les droits de l'homme de ses citoyens). Par conséquent, l'expression « personnes déplacées » peut être utilisée comme une expression générique pour désigner les

à la FICR, mais pas au CICR (ni aux États). La Politique du Mouvement relative au déplacement interne de 2009 a été adoptée par un organe directeur du Mouvement (le Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) et s'applique donc de la même manière aux Sociétés nationales, à la FICR et au CICR (mais pas aux États). Les résolutions de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conférence internationale) sont, quant à elles, adoptées non seulement par le Mouvement mais aussi par les États parties aux Conventions de Genève. Ainsi, la Résolution 3 de la 31e Conférence internationale de 2011 (« Migration : garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale ») comporte, par exemple des engagements de toutes les composantes du Mouvement mais aussi des États.

3 La Conférence internationale est considérée comme « la plus haute autorité délibérante du Mouvement ». Elle rassemble les États parties aux Conventions de Genève ainsi que toutes les composantes du Mouvement. Ses décisions (adoptées sous forme de résolutions) ne sont pas juridiquement contraignantes, mais elles font autorité. Le Conseil des Délégués est l'organe qui réunit les représentants de toutes les composantes du Mouvement pour débattre des questions qui concernent le Mouvement dans son ensemble. Les États n'en font pas partie. La principale différence entre la Conférence internationale et le Conseil des Délégués tient aux participants : les États ne participent qu'à la Conférence internationale, ce qui fait que les résolutions de la Conférence internationale leur sont opposables, même s'il s'agit d'engagements non contraignants, alors que les résolutions prises par le Conseil des Délégués n'engagent que les composantes du Mouvement.

4 La terminologie utilisée varie considérablement d'une organisation à une autre. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), par exemple, parle de « déplacement forcé » pour faire référence aux personnes fuyant les persécutions, les conflits et les violences. Selon le HCR, le déplacement forcé est « le départ forcé d'une personne de son domicile ou de son pays en raison, par exemple, d'un risque de persécution ou d'une autre forme de préjudice grave ou irréparable » et ajoute que « ce risque peut découler de conflits armés, de troubles graves à l'ordre public, de catastrophes naturelles ou de l'incapacité ou de la réticence d'un État à protéger les droits de l'homme de ses citoyens ». Voir HCR, *Le plan d'action en dix points*, version mise à jour en 2016, p. 279. Dans l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques, le « déplacement » désigne le « mouvement de personnes essentiellement *forcé* », à la différence de la migration qui désigne le « mouvement de personnes essentiellement *volontaire* (souligné dans la version en anglais) ». Voir The Nansen Initiative, *Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques*, 2015, p. 17. Pour sa part, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) préfère utiliser l'expression « migration forcée » pour « décrire le mouvement non volontaire de personnes, causé notamment par la crainte de persécutions, par des situations de conflit armé, de troubles internes, de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. La notion de migration forcée comprend le mouvement des réfugiés et des personnes déplacées (à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays) ». Voir OIM, « *Droit international de la migration : Glossaire de la migration* » (2007), disponible sur : https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_9_fr.pdf (toutes les références Internet ont été vérifiées en juillet 2020).

personnes qui ont été forcées de fuir leur domicile ou leur pays d'origine, ce qui inclut, les réfugiés, les PDI et les personnes déplacées au-delà des frontières en raison de catastrophes, mais qui ne s'y limite pas. Il convient cependant de souligner que l'expression « personnes déplacées » n'est pas une notion juridique ; il s'agit plutôt d'une expression utilisée pour désigner une certaine forme de vulnérabilité liée à des faits qui, en premier lieu, contraignent les personnes à quitter leur domicile et qui sont susceptibles de les empêcher d'y revenir.

Par ailleurs, depuis le début du XXIe siècle, le Mouvement porte une attention redoublée aux conséquences humanitaires engendrées par les migrations et, en particulier, par les migrations irrégulières. La deuxième partie présentera donc un résumé des discussions qui ont conduit à l'adoption, en 2007, de la résolution « Ensemble pour l'humanité » puis, en 2009, de la Politique de la FICR relative à la migration (Politique migration de la FICR[5]). La Politique migration de la FICR est un document majeur qui offre un cadre général d'engagement de la Fédération et de ses 191 Sociétés nationales dans le domaine de la migration.

La troisième partie analyse certains des aspects qui ont évolué depuis l'adoption de la Politique migration. Celle-ci a prouvé son efficacité déterminante et a conduit à un accroissement considérable des activités mises en œuvre par les Sociétés nationales en faveur des migrants, quel que soit leur statut. En 2015, l'arrivée en Europe de migrants et de réfugiés en grand nombre et la crise humanitaire qui s'en est suivie, ont conduit la FICR à réitérer son engagement afin de donner des orientations et de fournir un appui opérationnel aux Sociétés nationales qui participent ou qui sont concernées par des activités liées à la migration. Dès lors, la FICR a pris de nombreuses initiatives pour soutenir leurs actions de façon à gagner en cohérence et en efficacité, tout en respectant les particularités régionales.

Enfin, la quatrième partie aborde ce qui s'est imposé comme une priorité pour la FICR : la nécessité de mieux comprendre les différences et les corrélations entre migration et déplacement. Si la Politique migration de la FICR fut délibérément formulée en des termes généraux, nous affirmons ici qu'elle n'a pas – et n'a jamais eu – pour objet de couvrir toutes les facettes du déplacement. Si nombre des activités actuelles de la FICR et des Sociétés nationales sont menées au bénéfice des réfugiés et des PDI, les déplacements dus aux changements climatiques soulèvent aussi des problèmes croissants. Aussi, la FICR s'est efforcée de mieux préciser et orienter tant le rôle et le champ des activités des Sociétés nationales, que les aspects des programmes qui doivent être pris en compte dans le travail en faveur des personnes déplacées.

Une approche d'abord centrée sur les réfugiés et les autres « personnes déplacées »

Dans le cadre de leur mission humanitaire, les Sociétés nationales ont toujours œuvré en faveur de personnes déplacées, en se concentrant traditionnellement sur

5 FICR, *Politique relative à la migration*, Nairobi, novembre 2009 (« Politique de la FICR relative à la migration »).

les personnes déplacées à l'intérieur d'un pays ou au-delà des frontières en raison de conflits armés ou de catastrophes naturelles[6].

Le Conseil des Délégués et la Conférence internationale se sont également penchés sur la question des réfugiés et des personnes déplacées à de nombreuses reprises depuis les années 1980. En ce sens, l'« approche exclusive » axée sur des groupes spécifiques de personnes considérées comme particulièrement vulnérables – c'est-à-dire les réfugiés, les rapatriés et les PDI – tout en excluant d'autres groupes considérés comme étant moins vulnérables, notamment les personnes qui se déplacent principalement pour des raisons économiques, « se retrouve aussi dans l'histoire du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge[7] ».

La Conférence internationale a adopté sa première résolution consacrée à cette question lors de sa 24e session, à Manille en 1981, en pleine « crise des réfugiés d'Indochine », qui a conduit au déplacement de quelque trois millions de personnes venant du Cambodge, du Laos et du Viet Nam. Dans sa Résolution XXI[8], la Conférence appelait « la Croix-Rouge » à demeurer « prête à secourir et protéger » non seulement « les réfugiés », mais également « les personnes déplacées et les rapatriés », « et cela tout spécialement lorsque ces victimes ne peuvent, en fait, bénéficier d'aucune autre protection ou assistance ». Dans ce cadre, l'expression « personnes déplacées » désignait sans doute à la fois les PDI et celles qui étaient contraintes de fuir leur pays mais qui, pour diverses raisons, « ne sont pas couvertes par le mandat » du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR[9]), soulignant ainsi la complémentarité des actions du HCR et du Mouvement. Cinq ans plus tard, la Résolution XVII, adoptée par la 25e Conférence internationale à Genève, a réaffirmé le rôle que le Mouvement pouvait jouer en faveur des « réfugiés et demandeurs d'asile », tout en demandant aux gouvernements « de permettre au Mouvement d'agir en faveur de victimes qui ne bénéficient d'aucune autre protection ou assistance appropriées, comme dans certains cas de personnes déplacées dans leur propre pays[10] », comme les PDI bien souvent.

Cette question fut aussi régulièrement abordée par le Conseil des Délégués et par d'autres réunions de la Conférence internationale, tout au long des années 1990. En 1991, la Résolution 9 adoptée par le Conseil des Délégués a de nouveau prié les diverses composantes du Mouvement, conformément à leurs mandats respectifs, « d'agir énergiquement en faveur des réfugiés, requérants d'asile, personnes déplacées et rapatriés[11] ». Si le Mouvement s'était, jusque-là, toujours concentré sur

6 S'il est difficile de trouver trace de telles activités dans les premières années du Mouvement, certains éléments indiquent que la Croix-Rouge serbe, par exemple, portait déjà assistance aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire dès 1876, dans le cadre de la guerre serbo-turque de 1876–78.

7 Thomas Linde, « Aide humanitaire aux migrants indépendamment de leur statut – vers une approche non-catégorielle », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 91, *Sélection française,* 2009, disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-875-linde-fre.pdf, p. 3.

8 24e Conférence internationale, Résolution XXI, « Action de la Croix-Rouge internationale en faveur des réfugiés », Manille, 1981 (« Résolution XXI »).

9 *Ibid*.

10 25e Conférence internationale, Résolution XVII, « Le Mouvement et les réfugiés », Genève, 1986 (« Résolution XVII »).

11 Conseil des Délégués, Résolution 9, « Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les réfugiés », Budapest, 1991 (Résolution 9 du Conseil des Délégués).

les personnes déplacées en raison de conflits ou de catastrophes naturelles, cette résolution reconnaissait également que

> les déplacements de population prennent aujourd'hui de nouvelles formes dues principalement à des difficultés économiques et sociales entraînant fréquemment malnutrition et famine graves qui sont souvent associées à l'instabilité politique et […] que les personnes concernées, sans remplir les critères internationaux pour l'obtention du statut de réfugié, ont néanmoins besoin d'une aide humanitaire[12].

Ceci semblait laisser entendre que le Mouvement pourrait intervenir, sous certaines conditions, afin de fournir protection et assistance dans le cas de déplacements dus à la situation socio-économique, lesquels étaient en augmentation.

Deux ans plus tard, le Conseil des Délégués adopta la Résolution 7, qui invitait les composantes du Mouvement, conformément à leurs mandats respectifs, « à continuer à agir énergiquement en faveur des réfugiés, demandeurs d'asile, personnes déplacées et rapatriés[13] ». Si l'expression « personnes déplacées » semble ici désigner plutôt les personnes se déplaçant à l'intérieur du territoire d'un État, la Résolution fait également référence à « la protection des personnes qui ont fui des conflits armés ou autres situations de danger extrême, mais qui ne sont pas couvertes par la définition du terme "réfugié" de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés », incluant ainsi les personnes déplacées au-delà des frontières mais qui ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié[14]. La résolution encourageait donc les Sociétés nationales à mettre en place des programmes en faveur des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées en vue de leur fournir une aide d'urgence ainsi que des solutions à long terme[15].

Par ailleurs, en écho aux discussions qui conduisirent à cette époque à l'élaboration des Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays[16], la Résolution IV, adoptée en 1995 par la 26e Conférence internationale était principalement axée sur les réfugiés et les PDI[17]. Cette résolution invitait les composantes du Mouvement, conformément à leurs mandats respectifs, à continuer à fournir assistance et protection aux PDI, réfugiés et rapatriés et à « concevoir et appliquer, dans l'action humanitaire, des approches novatrices » qui leur permettraient de fournir une assistance opportune et appropriée aux réfugiés et aux PDI[18]. Elle invitait également les Sociétés nationales,

12 *Ibid*.
13 Conseil des Délégués, Résolution 7, « Le Mouvement, les réfugiés et les personnes déplacées », Birmingham, 1993 (Résolution 7 du Conseil des Délégués).
14 *Ibid*.
15 *Ibid*.
16 Rapport du Représentant du Secrétaire général, M. Francis M. Deng, présenté conformément à la résolution 1997/39 de la Commission des droits de l'homme, « Additif : Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays », document des Nations Unies E/CN/1998/53/Add.2, 11 février 1998.
17 26e Conférence internationale, Résolution IV, « Principes et action en matière d'assistance et de protection dans le cadre de l'action humanitaire internationale », Genève, 1995 (Résolution IV).
18 *Ibid*.

conformément à leur statut d'auxiliaire des pouvoirs publics, « à offrir leurs services à leur gouvernement, en vue de répondre aux besoins des réfugiés, des personnes déplacées internes et des rapatriés[19] ».

En 2001, la Résolution 4[20] adoptée par le Conseil des Délégués portait en particulier sur les questions de coordination et de coopération au sein du Mouvement ainsi qu'avec d'autres acteurs humanitaires. Toutefois, pour le reste, s'agissant des activités en faveur des réfugiés et des PDI, elle ne fournissait guère d'orientations aux composantes du Mouvement. C'est pourquoi la FICR a adopté, en 2003, une politique relative aux réfugiés et aux autres personnes déplacées (« Politique de 2003[21] »). Celle-ci portait « sur la protection et l'assistance que les Sociétés nationales et leur Fédération internationale assurent à toutes les victimes des déplacements, quel que soit leur statut, y compris les réfugiés », en mentionnant également le cas des « autres personnes qui ne sont pas couvertes par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967[22] » et reconnaissait en particulier le rôle que les Sociétés nationales pouvaient jouer à toutes les phases des situations de déplacement, à savoir : alerte rapide/prévention/préparation ; urgence initiale ; prise en charge et entretien ; solutions (retour, installation sur place, réinstallation dans un pays tiers) ; et intégration. La Politique de 2003 soulignait aussi qu'il fallait, en tout premier lieu, étendre les programmes et services existants pour assurer la prise en charge des personnes déplacées[23].

Comme nous venons de le montrer succinctement, le Mouvement s'intéresse depuis longtemps aux réfugiés ainsi qu'à d'autres catégories de personnes déplacées, comme les rapatriés et les personnes déplacées. Comme relevé ci-dessus, l'expression « personnes déplacées » n'a pas été définie ou utilisée de manière homogène dans les nombreuses résolutions adoptées par le Mouvement. Bien que la situation des réfugiés ait été systématiquement considérée à part, du fait que les réfugiés sont couverts par un instrument juridique dédié et qu'ils relèvent d'une agence spécialisée des Nations Unies, la Politique de 2003 confirme qu'ils sont compris sous l'expression « personnes déplacées ». Hormis les réfugiés, l'expression « personnes déplacées » en est venue à désigner principalement les PDI et aussi, dans une certaine mesure, les personnes qui fuient et qui traversent des frontières, mais qui ne sont pas reconnues comme des réfugiés et qui ne bénéficient donc pas du même niveau de protection et d'assistance. En outre, si, en 1991, il fut indiqué que les déplacements de population pouvaient aussi être dus à des difficultés économiques et sociales, cette approche n'a pas vraiment été reprise dans les résolutions qui ont suivi. La contrainte et l'absence d'alternative sont fort probablement les principaux éléments qui caractérisent l'expression « personnes déplacées » : les personnes déplacées n'ont pas d'autre choix que de quitter leurs foyers, quelles que soient les causes à l'origine de leur départ et n'ont pas la possibilité d'y retourner.

19 *Ibid.*
20 Conseil des Délégués, Résolution 4, « Action du Mouvement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », Genève, 2001 (Résolution 4 du Conseil des Délégués).
21 FICR, *Politique relative aux réfugiés et autres personnes déplacées*, 2003 (« Politique de 2003 »).
22 *Ibid.*
23 *Ibid.*

Dans le même temps, il convient de souligner que si ces résolutions visaient certaines catégories de personnes, elles ne limitaient cependant pas la fourniture d'une aide humanitaire à ces seules catégories. Par exemple, la Résolution XXI de 1981 soulignait que l'aide du Mouvement devrait « en tout temps, tenir compte des besoins comparables de la population résidant dans les zones d'accueil des réfugiés, des personnes déplacées ou des rapatriés[24] ». Dans les résolutions qui furent adoptées par la suite, en 1986 et 1991, le Conseil des Délégués souligna la nécessité « d'améliorer la compréhension et l'acceptation mutuelles entre la communauté d'accueil et les réfugiés[25] » ou « d'apporter [un] concours à la création de zones d'accueil des réfugiés en cas d'arrivée massive, de façon à éviter toute dégradation des conditions de vie[26] ». La Politique de 2003 mettait l'accent sur l'importance de protéger et d'assister également « ceux qui sont indirectement touchés par les déplacements, par exemple les familles hôtes et les populations locales[27] ». Ces résolutions montrent donc que le Mouvement a toujours considéré qu'il était absolument nécessaire de tenir compte de la situation des communautés d'accueil.

Dans la pratique, à l'aube du nouveau millénaire, les différentes composantes du Mouvement fournissaient assistance et protection à près d'un tiers de tous les réfugiés et demandeurs d'asile dans plus de quarante pays[28], les Sociétés nationales étant, de loin, le principal partenaire opérationnel du HCR[29]. L'essentiel des activités d'assistance aux réfugiés et, plus largement, aux personnes déplacées, conduites par le Mouvement, consistaient alors à fournir une aide alimentaire, mais aussi des biens non alimentaires et une assistance médicale lors de la phase d'urgence, parallèlement à des activités à plus long terme visant à leur assurer un toit et des moyens de subsistance. En termes de protection, des activités étaient conduites afin de favoriser l'accès à l'éducation, de proposer des services d'assistance juridique et sociale, ainsi que pour rechercher des membres de la famille et rétablir des liens familiaux pour les personnes ayant été séparées de leur famille. Les Sociétés nationales ont également contribué à des solutions à long terme pour les déplacés, comme le rapatriement volontaire dans leur pays d'origine et l'intégration dans de nouvelles communautés. S'appuyant sur les réseaux des bénévoles des Sociétés nationales et leur présence au plus près des communautés, les activités visaient à influencer les comportements des communautés afin de lutter contre les discriminations et de promouvoir l'intégration des réfugiés. Depuis, ces activités d'intégration ont pris une particulière importance

24 Résolution XXI, *op. cit*. note 8.
25 Résolution XVII, *op. cit*. note 10.
26 Résolution 9 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 11.
27 Politique de 2003, *op. cit*. note 21.
28 Conseil des Délégués, *Action du Mouvement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* (Document CD 2001/6/1), Genève, août 2001, p. 20.
29 En 2003, pour répondre au nombre croissant de partenariats opérationnels entre des organisations et/ou agences externes, en particulier le HCR, le Conseil des Délégués a adopté la Résolution 10, qui traite des « éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et leur partenaires opérationnels externes ». Voir Conseil des Délégués, Résolution 10, « Action du Mouvement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et leurs partenaires opérationnels externes », Genève, 2003.

dans l'action conduite par la FICR et ses Sociétés nationales[30]. Tout en reconnaissant la gravité de la situation des réfugiés et des PDI, la Stratégie 2010 de la Fédération, adoptée en 1999 pour orienter les activités des Sociétés nationales pour les années à venir[31], soulignait l'importance des activités conduites par les Sociétés nationales pour influencer le comportement des communautés, en citant comme exemples, la nécessité d'initiatives pour réduire la discrimination à l'encontre, entre autres, des demandeurs d'asile, pour endiguer la violence et pour promouvoir la non-violence dans la résolution des différends et des conflits au sein des communautés[32].

La migration : l'un des « plus grands défis » pour le Mouvement

Bien que, comme exposé ci-dessus, le Mouvement travaille depuis longtemps auprès des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées, ce n'est que relativement récemment que les documents adoptés par la Conférence internationale ou par le Conseil des Délégués font référence au phénomène de la migration. C'est sans doute dans le rapport présenté par le CICR et la FICR au Conseil des Délégués de 2001 que sont apparues les premières références explicites, dans le cadre du Mouvement, aux « migrants » et à la « migration ». Si le rapport s'intéressait principalement aux réfugiés et aux déplacés internes, il abordait également la question plus large de la migration ainsi que les possibles vulnérabilités et besoins humanitaires des migrants dits « économiques[33] ». Le rapport allait jusqu'à affirmer, de manière quelque peu prémonitoire, que « la question de la migration [serait] un des défis majeurs que le Mouvement devra relever au cours des 50 prochaines années[34] » et qu'« il appar[aissait] de plus en plus évident qu'il s'agi[ssait] d'une question que le Mouvement devra[it] résoudre[35] ». En conséquence, la Résolution 4 adoptée par le Conseil des Délégués demandait à la FICR, outre les propositions pour une stratégie du Mouvement relative aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, « en consultation avec les Sociétés nationales, d'élaborer des propositions en vue d'un plan d'action relatif à d'autres aspects des mouvements de population », portant notamment sur « la migration et la vulnérabilité qui en résulte, ainsi que sur les migrants en situation irrégulière et l'action à mener pour lutter contre la discrimination et la xénophobie[36] ». En réalité, les Sociétés nationales répondaient déjà aux besoins des migrants, mais les actions variaient énormément d'un pays à l'autre selon les mandats respectifs des composantes du Mouvement et les particularités nationales.

30 Le Conseil des Délégués a prié les diverses composantes du Mouvement, dès 1991, « d'attirer l'attention des communautés d'accueil sur les problèmes humanitaires qui se posent aux réfugiés, requérants d'asile et personnes déplacées, et de combattre la xénophobie et la discrimination raciale ». Voir Résolution 9 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 11.
31 FICR, *Stratégie 2010*, Genève, 1999.
32 *Ibid.*
33 Conseil des Délégués, *op. cit*. note 28, p. 3.
34 *Ibid*., p. 24.
35 *Ibid*., p. 12.
36 Résolution 4 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 20.

La question de la migration allait en effet gagner de plus en plus en importance au sein des Sociétés nationales dans les années qui suivirent l'adoption de la Résolution 4 en 2001. Ainsi, les Sociétés nationales des régions Europe et Asie-Pacifique adoptèrent en 2002 un Plan d'action Migrations portant sur les mouvements des populations[37]. L'importance de la migration fut également soulignée lors de la Conférence régionale européenne réunie à Istanbul en 2007[38] et de la Conférence interaméricaine tenue la même année à Guayaquil[39]. Bien que ces conférences régionales n'aient pas de mandat statutaire, elles jouent un rôle important pour orienter et organiser les priorités des Sociétés nationales, ainsi que les activités de coopération et de diplomatie humanitaire. En l'occurrence, elles ont donné lieu à d'importantes discussions et prises de paroles exprimant les préoccupations des Sociétés nationales à propos de la migration ainsi que de la discrimination et de la xénophobie qui en résultaient et marquant leur engagement pour ce qui était considéré comme un défi croissant pour le XXIe siècle. À cette époque, l'introduction progressive de la question de la « migration » à l'ordre du jour de la FICR résultait donc essentiellement d'un processus partant de la base, qui émanait des conférences régionales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et qui exprimait les préoccupations des Sociétés nationales œuvrant au côté des migrants mais qui ne leur donnait pas des orientations suffisantes[40].

Répondre aux besoins des migrants « indépendamment de leur statut »

2007 a certainement marqué un nouveau tournant pour l'inscription de la migration parmi les priorités de la FICR (qui a d'ailleurs nommé cette année-là un envoyé spécial pour la migration et les déplacements de population, M. Trygve G. Nordby) et des Sociétés nationales, la question de la « migration internationale » figurant pour la première fois à l'ordre du jour de la 30e Conférence internationale.

Si les résolutions adoptées avant 2007 couvraient les réfugiés et les demandeurs d'asile, les PDI, les rapatriés et, dans une moindre mesure, les personnes se déplaçant pour des motifs autres que les persécutions ou les conflits armés, il aurait pu être fait davantage pour répondre aux besoins des migrants vulnérables, car nombre d'entre eux avaient un besoin urgent de protection et d'assistance humanitaire. Il était notamment nécessaire de doter les Sociétés nationales d'un mandat robuste leur permettant de travailler en faveur de tous les migrants, y compris ceux en situation irrégulière. En effet, comme souligné dans le rapport préparé pour la 30e Conférence internationale, « [p]lusieurs Sociétés nationales se trouv[aient] dans une situation politiquement délicate lorsqu'elles fourniss[aient] une assistance à des groupes de personnes victimes de discrimination ou séjournant illégalement dans

37 6e Conférence européenne de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Berlin, 14–18 avril 2002 ; 6e Conférence régionale Asie-Pacifique de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Manille, 2002.

38 7e Conférence régionale européenne de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Istanbul, 20–24 mai 2007.

39 18e Conférence interaméricaine de la Croix-Rouge, Guayaquil, 4–7 juin 2007.

40 T. Linde, *op. cit*. note 7, p. 4.

le pays[41] ». En particulier, du fait de leur rôle d'auxiliaires des pouvoirs publics, les Sociétés nationales se voyaient confrontées à des « problèmes d'éthique » s'agissant de l'assistance apportée à des migrants en situation irrégulière[42]. Par exemple, si dans certains pays les Sociétés nationales pouvaient se voir empêchées d'apporter une aide à des migrants irréguliers, les autorités pouvaient, dans d'autres pays, leur demander de les aider et de soutenir les décisions gouvernementales, lors de la détention, de l'expulsion ou du renvoi de clandestins. Étant donné que dans certains pays, le fait d'apporter une aide à des migrants en situation irrégulière pouvait être considéré comme une infraction pénale, il a également été jugé nécessaire d'envoyer un signal fort en vue de faciliter l'accès des Sociétés nationales à l'ensemble des migrants, indépendamment de leur statut.

Dans le cadre de la 30e Conférence internationale, le champ du débat fut expressément circonscrit aux migrations transfrontalières[43]. En l'absence d'une définition formelle universellement acceptée de l'expression « migrant international », la Conférence a utilisé la définition de travail formulée en 1991 par le Conseil des Délégués dans sa Résolution 9, lorsqu'il s'est penché sur le phénomène des migrations, qui a « reconnu que les déplacements de population prennent aujourd'hui de nouvelles formes, dues principalement à des difficultés économiques et sociales entraînant fréquemment malnutrition et famine graves qui sont souvent associées à l'instabilité politique[44] ». Du point de vue du Mouvement, le débat avait pour objectif de faciliter la mise en place de stratégies communes ou de partenariats visant à « garantir que les migrants qui se retrouvent sans aucune forme acceptable de protection et d'assistance reçoivent l'aide dont ils ont besoin, indépendamment de leur statut, de sorte que leur vie, leur santé et leur dignité soient protégées[45] ».

Si, en principe, les débats ne devaient pas être centrés sur les réfugiés, il a été souligné qu'il était souvent « difficile d'établir une distinction entre les différentes catégories de personnes déracinées » et que certaines personnes, qui n'étaient pas considérées comme des réfugiés au sens de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés[46], pouvaient avoir besoin d'une protection internationale (ce qui, en quelque sorte, faisait écho à l'idée d'une complémentarité avec le mandat du HCR, déjà exprimée dans des résolutions antérieures). Il était également plus difficile de distinguer entre réfugiés et migrants dans le cadre de flux migratoires mixtes, dès lors qu'ils empruntaient souvent les mêmes itinéraires[47]. Le Mouvement était particulièrement préoccupé par les aspects suivants : de nombreux migrants étaient dans le dénuement le plus complet, affrontaient de rudes épreuves au cours de leur

41 30e Conférence internationale, « La nécessité d'une action basée sur la collaboration et de partenariats entre les États, les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'autres acteurs en réponse aux défis humanitaires de préoccupation commune », Document de référence, 30IC/07/5.1, Genève, octobre 2007, p. 20.
42 *Ibid.*
43 *Ibid.*, p. 16.
44 Voir Résolution 9 du Conseil des Délégués, *op. cit.* note 11.
45 30e Conférence internationale, *op. cit.* note 41, p. 4.
46 Convention relative au statut des réfugiés, 150 RTNU 189, 28 juillet 1951 (entrée en vigueur le 22 avril 1954).
47 30e Conférence internationale, *op. cit.* note 41, p. 16.

périple et avaient besoin d'une assistance humanitaire de base pour survivre ; ils risquaient d'être victimes de mauvais traitements et d'être la proie de passeurs et de trafiquants ; ils étaient souvent détenus à leur arrivée dans les pays d'accueil ou de transit ; et ils faisaient de plus en plus l'objet de xénophobie et de discrimination dans les pays d'arrivée.

Adoptée en novembre 2007, la déclaration « Ensemble pour l'humanité » relevait que les membres de la 30e Conférence internationale avaient

> centré [leur] attention sur les conséquences humanitaires de quatre défis majeurs auxquels le monde est confronté aujourd'hui et qui concernent chaque individu et en particulier les plus vulnérables : la dégradation de l'environnement et le changement climatique ; les préoccupations humanitaires causées par la migration internationale ; la violence, notamment en milieu urbain ; [et] les maladies émergentes et récurrentes, ainsi que d'autres défis de santé publique tels que l'accès aux soins de santé[48].

Concernant la migration, la Déclaration indique que le Mouvement est « particulièrement préoccup[é] par le fait que les migrants, quel que soit leur statut, vivent parfois en marge des systèmes sanitaires, sociaux et juridiques conventionnels, et que, pour diverses raisons, ils peuvent ne pas avoir accès aux moyens qui garantissent le respect de leurs droits fondamentaux[49] ». Comme exposé ci-dessus, il est vraisemblable que la formulation « quel que soit leur statut juridique » ait été utilisée ici pour éviter toute différence de traitement entre les migrants en situation « régulière » et ceux en situation « irrégulière », ainsi que pour garantir que les Sociétés nationales pourraient aider tous ceux en ayant besoin, conformément au principe d'impartialité[50]. Dans la Déclaration, les membres ont également déclaré être résolus à redoubler d'efforts pour « obtenir, au sein des communautés, le respect de la diversité et la prise de mesures contre le racisme, la discrimination, la xénophobie, la marginalisation et d'autres formes d'exclusion, auxquels tous les groupes vulnérables sont confrontés[51] ».

Ces orientations ont été confirmées par la Résolution 5 adoptée la même année par le Conseil des Délégués[52]. Cette résolution demandait au CICR et à la FICR, « de soutenir, conformément à leurs mandats respectifs, les efforts des Sociétés nationales pour accéder aux migrants en détresse, quel que soit leur statut, et leur apporter des services humanitaires impartiaux sans être pénalisées pour cela[53] ».

48 30e Conférence internationale, Résolution 1, « Déclaration "Ensemble pour l'humanité" », Genève, novembre 2007.

49 *Ibid*.

50 Les composantes du Mouvement sont toutes guidées par les mêmes sept principes fondamentaux : humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité et universalité. Selon le principe d'impartialité, le Mouvement « ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes ». Voir FICR, « Les sept Principes fondamentaux », disponible sur : https://www.ifrc.org/fr/vision-et-mission/vision-et-mission/les-7-principes----les-7-principes/.

51 Déclaration « Ensemble pour l'humanité », *op. cit*. note 48.

52 Conseil des Délégués, Résolution 5, « Migration internationale », Genève, 23-24 novembre 2007 (Résolution 5 du Conseil des Délégués).

53 *Ibid*.

Elle invitait également les Sociétés nationales « à se servir des moyens dont elles disposent comme auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire pour engager un dialogue avec ces derniers afin de clarifier leurs rôles respectifs face aux conséquences humanitaires de la migration », notant que, « tout en agissant en leur qualité d'auxiliaires, les Sociétés nationales seront en mesure de fonder leurs services strictement sur la vulnérabilité et les besoins humanitaires et de conserver en tous temps leur indépendance et leur impartialité[54] ». Enfin, la Résolution 5 saluait la décision de l'Assemblée générale de la FICR « d'établir une politique relative à la migration pour les Sociétés nationales (…), notant que la Politique de 2003 « ne leur donn[ait] pas des orientations suffisantes sur la façon d'aborder, dans leur travail, la situation des personnes devenues vulnérables par suite de la migration[55] ». La FICR a ensuite été priée, par l'intermédiaire de son Conseil de direction, de créer un groupe de référence chargé d'élaborer une politique de la Fédération relative à la migration, avec l'appui du CICR. Toutefois, le champ précis du document à élaborer ne fut pas défini. Si certaines Sociétés nationales étaient favorables à une politique qui engloberait les réfugiés et d'autres personnes déplacées aux côtés des migrants, d'autres estimèrent qu'il était important de maintenir la distinction entre ces catégories[56].

La Politique de la FICR relative à la migration de 2009

Adoptée par l'Assemblée générale de la FICR et approuvée par une résolution du Conseil des Délégués en novembre 2009[57], la Politique de la FICR relative à la migration contient dix principes généraux d'action permettant d'orienter les activités de la Fédération et de ses 191 Sociétés nationales dans le domaine de la migration[58].

En l'absence d'une définition universellement acceptée du terme « migrant », et afin de saisir « de façon intégrale les dimensions humanitaires de la migration », la Politique relative à la migration opte délibérément pour une *description* large des migrants :

> [L]es migrants sont des personnes qui quittent ou fuient leur lieu de résidence habituel pour se rendre ailleurs – généralement à l'étranger – en quête de possibilités ou de perspectives meilleures et plus sûres. La migration peut être volontaire ou involontaire mais, la plupart du temps, elle procède d'un mélange de choix et de contraintes.

54 *Ibid.*
55 *Ibid.*
56 30e Conférence internationale, *Rapport de la XXXe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, y compris le compte rendu analytique du Conseil des Délégués de 2007*, Genève, 2007, pp. 157-161.
57 Politique de la FICR relative à la migration, *op. cit.* note 5. La Politique relative à la migration s'est appuyée sur le rôle spécifique, l'expérience et le savoir-faire du CICR dans le rétablissement des liens familiaux et d'autres questions de protection, en particulier concernant les personnes privées de liberté.
58 Les dix principes généraux sont les suivants : se concentrer sur les besoins et la vulnérabilité des migrants ; inclure les migrants parmi les bénéficiaires des programmes humanitaires ; soutenir les aspirations des migrants ; reconnaître les droits des migrants ; lier l'assistance, la protection et le plaidoyer humanitaire en faveur des migrants ; établir des partenariats pour les migrants ; agir tout au long des chemins de migration ; apporter une aide au retour ; agir face aux déplacements de populations ; atténuer les pressions à l'émigration dans les pays d'origine. *Ibid.*, pp. 3-4.

La Politique précise également que

> la présente politique [vise], notamment, les travailleurs migrants, les migrants apatrides et les migrants que les pouvoirs publics considèrent comme étant en situation irrégulière. Elle concerne aussi les réfugiés et les demandeurs d'asile, sans préjudice du fait qu'ils constituent une catégorie spéciale au regard du droit international[59].

Cette description reconnaît que la migration ne concerne pas seulement les « mouvements volontaires », mais qu'elle procède, la plupart du temps, d'un mélange de choix et de contraintes qui poussent les personnes à quitter ou à fuir leur lieu de résidence habituel. Ce faisant, la migration peut s'entendre comme couvrant tous les types de mouvements, y compris le déplacement, le terme « migrant » étant alors utilisé comme un terme générique pour désigner l'ensemble des personnes qui quittent leur propre pays pour un autre, quelles qu'en soient les causes. Les universitaires, les praticiens ou les journalistes emploient couramment les termes « migrants » et « migration » dans ce sens large.

Comme la FICR est une organisation qui fédérait, au moment de l'adoption de la Politique relative à la migration, quelque 186 Sociétés nationales et que le CICR a contribué à son élaboration, les formulations retenues furent inévitablement le fruit d'un compromis entre des positions différentes, voire divergentes. Le choix d'une description si générale se justifiait par la volonté d'éviter de se trouver pris dans des discussions sans fin sur la terminologie et les concepts, de façon à se concentrer sur les besoins humanitaires des migrants. De plus, la Politique « s'adress[ait] aux collaborateurs communautaires sur le terrain, qui sont les premiers à transcrire en actions les impératifs humanitaires », plutôt qu'à d'autres interlocuteurs[60] et, ce faisant, l'approche de la FICR fut rédigée en des termes volontairement simples, en évitant d'entrer dans la typologie juridique, néanmoins importante, des catégories de migrants.

En pratique, cependant, le champ exact de la Politique de la FICR relative à la migration a fait l'objet de vifs débats parmi les composantes du Mouvement. Par exemple, si certains estimaient que cette Politique couvre aussi les PDI, d'autres considéraient le déplacement interne comme une autre question dès lors qu'en 2009, parallèlement à la Politique relative à la migration, le Conseil des Délégués avait déjà adopté la Politique du Mouvement relative au déplacement interne[61]. Se posa aussi la question de savoir dans quelle mesure la Politique relative à la migration vise les déplacements de personnes, à l'intérieur de leurs propres pays, pour des raisons économiques ; il s'agissait là d'un volet jugé particulièrement important des activités des Sociétés nationales dans certains pays, surtout dans la région Asie-Pacifique. Ces questionnements illustrent l'importance de la Politique de la FICR relative à la migration en tant que« politique vivante » susceptible d'être révisée en fonction de l'évolution des situations et selon les pays, de façon à ce qu'elle soit pratique et efficace. Comme l'a souligné Thomas Linde en 2009 lorsque la Politique fut adoptée,

59 *Ibid*.
60 T. Linde, *op. cit*. note 7, p. 2.
61 Conseil des Délégués, Résolution 5 : « Politique du Mouvement relative au déplacement interne », Nairobi, 23-25 novembre 2009 (Résolution 5 du Conseil des Délégués).

« [i]l est clair qu'il n'y a pas de solution facile pour forger une nouvelle approche – le débat doit se poursuivre[62] ».

C'est toutefois en 2015 et en 2016, face à ce qui est appelé la « crise des migrants » en Europe, que les plus vives discussions sont apparues au sein du Mouvement. Elles faisaient écho aux positions exprimées dans les médias, dans les milieux universitaires et par les praticiens, à propos de l'emploi des termes « migrant » et « réfugié »[63] et posaient la question de savoir si la Politique FICR relative à la migration considérait que les réfugiés entraient dans la catégorie des « migrants ». Si les avis divergent quant à la meilleure approche à adopter à cet égard, il est néanmoins clair que dix ans avant l'élaboration de ce document, cette question n'en était pas une. Le contexte était alors différent et la priorité était plutôt de trouver un moyen de garantir que les Sociétés nationales disposeraient d'un mandat clair pour fournir protection et assistance à tous ceux qui en ont besoin, y compris les migrants en situation irrégulière, en prenant en compte leurs vulnérabilités spécifiques et la sensibilité de cette question dans de nombreux pays. Cependant, il ne fait pas de doute que la Politique de 2009 relative à la migration « *concerne* aussi les réfugiés et les demandeurs d'asile, sans préjudice du fait qu'ils constituent une catégorie spéciale au regard du droit international (nous soulignons)[64] ». La Politique reconnaît donc, à juste titre, qu'il est des situations dans lesquelles cette distinction n'importe pas et où, tant les migrants que les réfugiés, peuvent bénéficier de l'action du Mouvement. Ce serait par exemple le cas lorsqu'il s'agit de la défense des droits des individus ; lorsque des réfugiés sont également des travailleurs migrants ; en zone urbaine, où les réfugiés et les migrants rencontrent les mêmes difficultés d'accès aux services ; lorsque les deux catégories sont confrontées à des discriminations, à la marginalisation et à la xénophobie dans les sociétés d'accueil ; lorsque des réfugiés se déplacent vers d'autres pays pour des raisons qui ne sont pas liées à celles qui avait provoqué leur déplacement initial ; ou lorsqu'ils utilisent les mêmes itinéraires et les même modes de transport, ce qui les expose donc aux mêmes risques. Pour autant, la question de savoir si la Politique de la FICR relative à la migration répond de manière satisfaisante à d'autres situations tels les déplacements massifs de réfugiés, reste ouverte.

Si la Politique relative à la migration constitue le principal document de référence de l'engagement de la FICR et des Sociétés nationales qui en sont membres, dans le domaine de la migration, il ne s'agit pas d'un document qui se suffit à lui-même, pas plus qu'il n'est censé remplacer l'ensemble des résolutions adoptées par le Mouvement sur les réfugiés, les demandeurs d'asile, les rapatriés et les PDI. Elle « remplace […] et […] étend la portée » de la Politique de 2003 qui était considérée comme étant sans grande utilité pratique ; mais elle « prend appui » et vise à « compl[éter][65] » les résolutions du

62 T. Linde, *op. cit*. note 7, p. 6.

63 Voir, par exemple, Barry Malone, « Why Al Jazeera Will Not Say Mediterranean "Migrants" », *Al Jazeera*, 20 août 2015, disponible sur : www.aljazeera.com/blogs/editors-blog/2015/08/al-jazeera-mediterranean-migrants-150820082226309.html ; HCR, « Point de vue du HCR : "Réfugié" ou "migrant" – Quel est le mot juste ? », 12 juillet 2016, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/news/stories/2016/7/55e45d87c/point-vue-hcr-refugie-migrant-mot-juste.html.

64 Politique de la FICR relative à la migration, *op. cit*. note 5.

65 *Ibid*., Introduction.

Mouvement, par une série d'autres orientations pour soutenir les activités des Sociétés nationales face à l'accroissement des besoins humanitaires causés par la migration. La plupart des principes inscrits dans la Politique relative à la migration trouvent aussi leur origine dans les précédentes résolutions adoptées par le Mouvement. Par exemple, l'approche strictement humanitaire et inclusive, fondée sur « les besoins » et « la vulnérabilité » des migrants plutôt que sur leur statut juridique, leur type ou la catégorie à laquelle ils appartiennent[66], qui a souvent été saluée comme l'une des principales caractéristiques de la Politique relative à la migration[67], est une constante dans l'approche du Mouvement. Les résolutions adoptées jusqu'alors par le Conseil des Délégués ou par la Conférence internationale à propos des réfugiés, des demandeurs d'asile, des PDI et des rapatriés avaient en effet souligné à maintes reprises l'importance d'une « approche fondée sur les besoins », axée d'abord et avant tout sur les besoins humanitaires[68].

Dans le même temps, la Politique relative à la migration nous invite à dépasser le sempiternel débat entre une approche fondée sur les besoins ou une approche fondée sur les catégories ou sur les droits. D'une part, la simple existence de la Politique relative à la migration est, en soi, une reconnaissance de la nécessité de ne pas « morceler » la complexité des réalités humanitaires en catégories. En effet, une approche qui serait exclusivement fondée sur les besoins ne ferait aucune distinction entre des migrants et d'autres êtres humains ; les besoins et la vulnérabilité des personnes seraient les seuls critères. Plutôt que de choisir cette approche, la Politique relative à la migration fait explicitement référence à plusieurs catégories spécifiques de « migrants ». En outre, le quatrième principe de la Politique (« Reconnaître les droits des migrants ») énonce clairement, ce qui, sans nul doute, est l'un des aspects les plus novateurs de ce texte, que « [l]es considérations de droit sont essentielles lorsqu'il s'agit d'apprécier la vulnérabilité des migrants et de veiller à ce qu'ils aient un accès adéquat à l'assistance et aux services[69] », soulignant ainsi l'importance d'une approche qui prenne dûment en considération le cadre juridique et les droits spécifiques des différentes catégories de personnes. Si la FICR a toujours promu une approche fondée avant tout sur les besoins, celle-ci n'en reste pas moins guidée par les droits et, en cela, elle reconnaît donc les besoins et la vulnérabilité spécifiques de certaines catégories de personnes, telles que définies par le droit international[70].

66 *Ibid*.

67 T. Linde, *op. cit*. note 7, pp. 5 et 8.

68 Par exemple, la Résolution 7 adoptée par le Conseil des Délégués en 1993, exhortait les Sociétés nationales, conformément aux principes d'impartialité et d'indépendance, à « orienter leurs programmes d'assistance vers les besoins des groupes les plus vulnérables » et établissait ses priorités d'action en fonction de l'urgence des besoins. Voir Résolution 7 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 13. Le Plan d'action adopté en 1999 par la 27e Conférence internationale, qui abordait la question des réfugiés, des demandeurs d'asile et des PDI sous l'Objectif final 2.3, reconnaissait également la protection des droits et la réponse aux besoins des personnes les plus vulnérables comme la première priorité de l'action humanitaire. Voir 27e Conférence internationale, Objectif final 2.3, « La protection des droits et la réponse aux besoins des personnes les plus vulnérables – première priorité de l'action humanitaire », Genève, 31 octobre–6 novembre 2011. Tant la Résolution 4 du Conseil des Délégués de 2001 que la Résolution 5 de 2007 réaffirmaient l'approche du Mouvement axée sur une réponse aux vulnérabilités et aux besoins humanitaires plutôt que sur des catégories de personnes. Voir Résolution 4 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 20 ; Résolution 5 du Conseil des Délégués de 2007, *op. cit*. note 52.

69 Politique de la FICR relative à la migration, *op. cit*. note 5.

70 Voir, par exemple, FICR, *The Legal Framework for Migrants and Refugees: An Introduction for Red Cross*

La migration, une priorité pour la FICR et les Sociétés nationales qui en sont membres

Le nombre de migrants internationaux a considérablement augmenté au cours des dernières décennies. En 2016, on comptait 258 millions de migrants internationaux dans le monde, contre 220 millions en 2010 et 173 millions en 2000[71]. Parmi ceux-ci, on compte environ 50 millions de migrants en situation irrégulière[72], même s'il convient de prendre ces chiffres avec prudence compte tenu de la nature clandestine du phénomène et des difficultés inhérentes à la collecte de données précises en la matière.

La Politique relative à la migration de la FICR a doté la FICR et les Sociétés nationales d'un mandat solide pour dialoguer avec les gouvernements afin d'avoir accès à tous les migrants et de leur venir en aide, quel que soit leur statut. Depuis, des programmes très divers ont été élaborés partout dans le monde, dans de nombreux pays d'origine, de transit et de destination, pour apporter une assistance aux migrants, y compris les migrants en situation irrégulière. Pour autant, des obstacles importants demeurent, qu'il s'agisse de l'accès des Sociétés nationales aux migrants ou de l'accès des migrants à des services essentiels, dans un environnement international de plus en plus politisé. D'un côté, de nombreux pays de destination ont mis en place des politiques restrictives pour tenter d'endiguer les mouvements de population, ce qui a généré de graves conséquences humanitaires pour les migrants et, dans le même temps, empêché certaines Sociétés nationales de s'acquitter de leur mandat. D'un autre côté et en raison, en grande partie, de l'augmentation de la migration irrégulière, les migrants sont souvent regardés avec méfiance quand ils ne se heurtent pas à l'hostilité et à la xénophobie.

Dans ces circonstances, il était nécessaire que la FICR renforce son soutien aux Sociétés nationales qui souhaitent travailler auprès des migrants. Dans les années qui ont suivi l'adoption de la Politique relative à la migration, une grande latitude a été laissée aux Sociétés nationales pour s'engager dans le domaine de la migration ce qui a eu pour conséquence que certaines se sont impliquées très activement sur ces questions, tandis que d'autres n'ont pas intégré dans leurs priorités, des activités spécifiques en faveur des migrants. Cette tendance s'est toutefois modifiée avec la crise de 2015 en Europe qui a mieux ancré la question de la migration et à la placer dans les domaines thématiques prioritaires de la FICR[73].

Quelques progrès malgré d'importants défis

En 2011, quatre ans après l'adoption de la Déclaration « Ensemble pour l'humanité » et deux ans après l'élaboration de la Politique relative à la migration, la FICR a mené

and Red Crescent Staff and Volunteers, 2017.

71 Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, *International Migration Report 2017: Highlights*, document des Nations Unies ST/ESA/SER.A/404, 2017.

72 Les estimations mondiales les plus récentes du nombre de migrants en situation irrégulière remontent à 2010. Voir OIM, *Global Migration Trends 2015*, 2016, p. 7.

73 Voir, en particulier, FICR, *Plan et Budget 2016–2020*, 2015.

une enquête afin de recueillir des informations sur les programmes des Sociétés nationales destinés aux populations migrantes et de mieux comprendre les défis et les obstacles rencontrés[74].

Selon les résultats de l'enquête, l'immense majorité des Sociétés nationales fournissaient aux migrants des services humanitaires d'une forme ou d'une autre. Cependant, toutes n'avaient pas mis au point des programmes ciblant spécifiquement les migrants ; le plus souvent, les migrants étaient simplement inclus dans les programmes généraux de soutien humanitaire. Des activités étaient mises en œuvre dans des situations très diverses et à toutes les étapes du processus de migration, par exemple en faveur des demandeurs d'asile et des migrants arrivés par bateau dans les centres d'accueil, des personnes rentrant dans leur pays, avant et après leur retour, des réfugiés réinstallés, des enfants non accompagnés et séparés de leur famille, des victimes de trafic. L'aide allait de la réponse d'urgence aux besoins essentiels (vivres, abris, articles non alimentaires) aux services de santé et de santé mentale, ainsi qu'au soutien et aux conseils et orientations d'ordre juridique, ou encore au rétablissement des liens familiaux qui vise à prévenir la séparation des familles et à aider les personnes à renouer des liens avec les membres de leur famille.

Malgré ces avancées, le rapport publié en amont de la Conférence internationale de 2011 mentionnait plusieurs défis que le Mouvement devait relever. En particulier, certains obstacles continuaient d'empêcher l'accès des Sociétés nationales aux personnes, à toutes les étapes du processus de migration. Le cas des migrants en situation irrégulière était particulièrement préoccupant car un grand nombre d'entre eux n'avaient même pas accès aux services les plus essentiels, en raison notamment de leur situation irrégulière. Il était souligné que le recours croisant à des politiques de dissuasion et de non-entrée, visant à empêcher l'arrivée des personnes sur le territoire d'un État (par exemple l'obligation d'avoir un visa, les sanctions à l'encontre des passeurs, l'interception, la gestion des arrivées de bateaux depuis un territoire extérieur, la détention, l'expulsion ou les accords de réadmission), exacerbait considérablement la vulnérabilité des migrants et entravait la capacité des Sociétés nationales à fournir des services humanitaires et une protection. De plus, pour ceux d'entre eux qui en ont besoin, l'accès à l'assistance peut être rendu plus difficile en raison de la discrimination, de la xénophobie et de la stigmatisation dont les migrants sont victimes.

Adoptée en décembre 2011 lors de la 31e Conférence internationale à Genève, la Résolution 3[75] insistait particulièrement sur la nécessité « de veiller à ce que les lois et les procédures pertinentes soient en vigueur pour permettre aux Sociétés nationales de jouir (…) d'un accès effectif et sûr à tous les migrants, sans discrimination et quel que soit leur statut juridique » et appelait les États « à veiller à ce que leurs procédures nationales aux frontières internationales (…) contiennent des garanties propres à protéger la dignité et à assurer la sécurité de tous les migrants ».

74 FICR, *Migration : garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale*, Document de référence, 2011.

75 31e Conférence internationale, Résolution 3, « Migration : garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale », Genève, 2011.

La Résolution 3 soulignait également l'importance de mener des actions concrètes visant à promouvoir le respect de la diversité et l'intégration sociale des migrants. Ces divers aspects recensés dans la Résolution 3 sont devenus des priorités pour la FICR et les Sociétés nationales dans le domaine de la migration, comme le montre le large éventail d'activités mises en œuvre au niveau international au cours des dernières années.

Garantir l'accès des migrants – et particulièrement ceux en situation irrégulière – aux services essentiels est une part importante de l'action des Sociétés nationales. Ainsi, en s'appuyant sur la présence des Sociétés nationales tout le long des routes migratoires, ainsi que sur le réseau mondial de bénévoles de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des initiatives innovantes et audacieuses ont été lancées dans de nombreux pays pour répondre à ce qui demeure l'un des défis majeurs dans ce domaine, à savoir qu'une grande partie des personnes concernées se déplacent et, le plus souvent, de façon clandestine, ce qui fait que les organisations humanitaires n'y ont pas facilement accès. Parmi ces initiatives innovantes, on peut citer la création d'« espaces sûrs » – des centres gérés par les Sociétés nationales visant à offrir des services essentiels aux migrants en situation irrégulière dans un environnement sûr – et le déploiement d'unités mobiles dans certains pays de transit et de destination pour accéder aux migrants en situation irrégulière. C'est précisément dans ce type de circonstances que les Sociétés nationales, avec l'appui de la Fédération, peuvent tirer parti de leur valeur ajoutée au profit des populations qui en ont besoin[76]. La gamme des services offerts varie selon les pays et les besoins, allant d'une simple communication d'informations à des programmes plus complets comprenant la fourniture de vivres, d'abris, de conseils, le RLF ou encore une assistance juridique.

La diplomatie humanitaire a également été intégrée dans l'approche de la FICR dans le domaine de la migration, dès lors que l'organisation représente les Sociétés nationales au niveau international dans diverses instances où les questions liées à la migration sont abordées. Dans ce cadre, il s'agit prioritairement de veiller à ce que les politiques des États incluent des mesures propres à garantir et à protéger la dignité et la sécurité des migrants et de rappeler aux États leurs obligations en vertu du droit international, notamment pour ce qui est de l'accès des migrants, y compris ceux en situation irrégulière, aux services humanitaires essentiels.

En outre, les Sociétés nationales ont considérablement développé et ajusté leurs programmes relatifs à la promotion de l'intégration sociale dans les pays de destination et de transit, mais aussi dans les pays d'origine dans le cadre de la réintégration. En s'appuyant sur leur ancrage local, de nombreuses Sociétés nationales ont élaboré des programmes de lutte contre la xénophobie et le racisme, de sensibilisation

76 La valeur ajoutée s'analyse dans les termes suivants : une implantation locale par ses nombreuses antennes et 14 millions de bénévoles qui s'appuient sur un réseau international ; un accès privilégié aux populations vulnérables grâce à la confiance inspirée par les emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge ; un statut privilégié auprès des autorités nationales, qui peuvent autoriser les Sociétés nationales à œuvrer auprès de populations auxquelles n'ont pas accès d'autres acteurs humanitaires ; la possibilité d'un plaidoyer direct auprès des gouvernements et des autorités locales ; une approche fondée sur les principes fondamentaux universellement reconnus ; et la richesse et la diversité des expériences combinées des 191 Sociétés nationales, qui peuvent continuer à inspirer et renforcer les programmes liés à la migration.

des communautés locales aux besoins humanitaires des migrants vulnérables et des personnes déplacées, d'assistance aux personnes dans leur processus d'intégration au sein des communautés d'accueil et de promotion d'interactions positives entre les communautés. Autrement dit, non seulement les Sociétés nationales soutiennent l'intégration des personnes en les aidant à subvenir à leurs besoins essentiels, mais, dans certains cas, elles contribuent aussi à leur pleine intégration – sociale, culturelle et économique – dans les sociétés qui les accueillent.

En 2015, le rapport intérimaire sur la mise en œuvre de la Résolution 3 de la 31e Conférence internationale pour la période 2011-2015, a relevé un certain nombre de progrès dans ces domaines, tout en reconnaissant qu'il restait encore beaucoup à faire pour garantir un accès sans entrave aux migrants et pour remédier à la montée de la xénophobie et du racisme dans certaines communautés[77]. La Résolution 7 du Conseil des Délégués de 2015[78] ainsi que la Résolution 3 du Conseil des Délégués de 2017, adoptée à Antalya, en Turquie, ont réaffirmé les engagements pris en 2011 tout en appelant le Mouvement à intensifier ses opérations pour assister et protéger les migrants, sans discrimination et quel que soit leur statut juridique[79].

Le soutien accru de la FICR aux Sociétés nationales dans le domaine de la migration

Malgré les nombreuses résolutions adoptées au cours de ces dix dernières années, nombreux sont ceux – même au sein du Mouvement – qui ont longtemps considéré la migration (contrairement au déplacement) comme une question n'entrant pas dans les activités d'urgence du Mouvement comme les situations de conflit armé ou les catastrophes naturelles. Toutefois, cette perception a évolué avec la recrudescence des arrivées de migrants et de réfugiés en Europe, les Sociétés nationales ayant été appelées à jouer un rôle significatif dans la réponse humanitaire dans nombre de pays européens.

Afin de renforcer la réponse en Europe tout en élargissant le travail en amont le long des routes migratoires et en fournissant un cadre stratégique clair pour les Sociétés nationales – notamment en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne – la FICR a mis en place une cellule de coordination des activités liées à la migration, comprenant 25 Sociétés nationales d'Europe, d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, pour élaborer un plan d'intervention, en étroite coopération avec le CICR, qui fournirait un cadre stratégique clair pour les Sociétés nationales[80]. Ce qui a été appelé le « plan d'intervention pour le bassin méditerranéen » a été

77 32e Conférence internationale, *Mise en œuvre de la Résolution 3 de la XXXIe Conférence internationale « Migration : garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale », Rapport intérimaire (2011-2015)*, 32IC/15/15, octobre 2015.

78 Conseil des Délégués, Résolution 7, « Déclaration du Mouvement sur la migration : assurer une action collective pour protéger les migrants et répondre à leurs besoins et à leurs vulnérabilités », Genève, 2015.

79 Conseil des Délégués, Résolution 3, « Appel du Mouvement à l'action : répondre aux besoins humanitaires des migrants vulnérables », Antalya, 10-11 novembre 2017.

80 FICR, *A Response Plan to Meet the Humanitarian Needs of Vulnerable Migrants: A Movement Coordinated Approach Focusing on the Mediterranean and Neighbouring Regions*, 2016.

présenté en septembre 2015 lors d'une réunion de partenariat organisée à Tunis et s'est focalisé, dans un premier temps, sur la situation dans la région méditerranéenne et les régions voisines. Lors de la réunion, la Fédération a également rendu public l'« Engagement de Tunis pour notre humanité commune[81] », qui appelle les décideurs comme le grand public à redoubler d'efforts pour sauver des vies et garantir la sécurité et le bien-être des migrants. Le plan d'intervention pour le bassin méditerranéen définissait les stratégies, activités et partenariats humanitaires spécifiques qui étaient en cours d'élaboration au sein du Mouvement et qui constituaient le socle d'une approche coordonnée de protection et d'assistance aux migrants vulnérables, en tenant compte des rôles et des mandats d'autres organisations telles que le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Dans le cadre de ce plan, la FICR s'est engagée à renforcer son soutien aux Sociétés nationales tout au long des routes migratoires dans leurs actions pour répondre aux vulnérabilités des personnes concernées, selon trois grands axes : assistance ; protection ; sensibilisation du public et promotion du respect de la diversité, de la non-violence et de la cohésion sociale.

De plus, en s'inspirant du plan d'action pour le bassin méditerranéen, la FICR a pu soutenir l'élaboration de stratégies et de cadres régionaux pour la migration dans d'autres continents. La Conférence régionale européenne de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur les migrations qui s'est tenue à Londres en février 2016, a abouti à l'élaboration d'un cadre européen pour la migration[82] qui a fourni des orientations aux Sociétés nationales européennes dans leurs activités d'assistance aux migrants vulnérables depuis leur entrée sur le sol européen jusqu'à leur destination finale. Une réunion régionale sur le thème « Mobilising the Movement: Humanitarian Responses to Migration *(Mobilisation du Mouvement : réponses humanitaires à la migration)* », organisée à Kuala Lumpur en avril 2016, a permis l'élaboration d'un plan sur la migration et le déplacement pour la période 2017-2020, en coopération avec les Sociétés nationales de la région. Dans les Amériques, la FICR et le CICR, conjointement avec 25 Sociétés nationales de la région des Amériques, ont adopté en novembre 2016 une déclaration par laquelle ils s'engagent à prendre 10 mesures concrètes[83]. Se fondant sur l'expérience et les priorités des Sociétés nationales concernées, ces initiatives régionales illustrent les caractéristiques propres à chaque région, par exemple l'intégration sociale et le regroupement familial en Europe, le déplacement pour des raisons climatiques ou économiques en Asie-Pacifique et les personnes fuyant la violence et la pauvreté en Amérique latine.

La migration figurant désormais au rang de ses principales priorités, ou « domaines prioritaires[84] », la FICR a élaboré sa première Stratégie mondiale relative à la migration[85] début 2017, qui a été approuvée en novembre de la même année par

81 FICR, *Engagement de Tunis : notre humanité commune – Répondre aux besoins des migrants et renforcer leur résilience : un impératif humanitaire*, octobre 2015.

82 FICR, *European Migration Framework*, 2016.

83 Conférence régionale sur la migration du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans les Amériques (Déclaration de Toluca), Toluca, Mexique, 7-8 novembre 2016.

84 Voir, en particulier, FICR, *op. cit*. note 73.

85 FICR, *Stratégie mondiale de la Fédération internationale relative à la migration Réduire la vulnérabilité, renforcer la résilience*, 2017, disponible sur : https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/12/IFRC_StrategyOnMigration_FR_20171215_LR.pdf.

l'Assemblée générale de la FICR. Cette Stratégie qui prend appui sur les instruments régionaux, montre une approche coordonnée, un travail en commun ainsi que les principaux avantages de la FICR et des Sociétés nationales dans le domaine de la migration, en fixant les cibles à atteindre et les objectifs à réaliser sur une période de cinq ans, de 2018 à 2022. Selon ce document, cinq priorités constituent le socle de la Stratégie pour les années à venir : renforcer et harmoniser l'action de la FICR dans le domaine de la migration en portant un regard stratégique sur les vulnérabilités et les réponses apportées aux besoins des migrants ; renforcer l'action de la FICR le long des routes migratoires en vue de réduire les risques auxquels sont exposés les migrants et répondre à leurs besoins ; porter une attention accrue aux personnes les plus vulnérables et marginalisées pour faire en sorte que les services soient accessibles et acceptables et, le cas échéant, mettre en œuvre des programmes spécifiques ; accroître l'impact des activités de plaidoyer et de diplomatie humanitaire menées auprès des gouvernements, notamment en utilisant de manière stratégique le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics ; et renforcer les partenariats au sein du Mouvement ainsi qu'avec des acteurs externes[86].

Si la Stratégie mondiale relative à la migration énonce de manière plus précise les priorités et activités de la FICR dans le domaine de la migration, ce document est considéré comme un « jalon » vers une future stratégie du Mouvement relative à la migration qui intégrerait l'action du CICR dans les domaines du RLF, de la détention et, plus largement, de la protection[87]. Dans l'intervalle, la FICR travaillera en étroite coopération avec les Sociétés nationales pour s'assurer qu'elles mettent en œuvre de la Stratégie, en veillant à ce qu'elles intègrent la migration dans leur plans stratégiques, en renforçant leurs capacités à fournir des services adéquats dont les migrants ont besoin, en soutenant la création de réseaux régionaux et transrégionaux et en mettant en place en temps opportun des actions de plaidoyer fondé sur des faits et les droits pour défendre les intérêts des migrants.

Le bien-fondé d'une approche différenciée des questions de migration et de déplacement

Selon le HCR, le nombre actuel de personnes déplacées de force dans le monde est le plus élevé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, avec 25 millions de réfugiés et demandeurs d'asile et à plus de 40 millions de PDI qui ont fui les conflits, la violence et les persécutions[88]. En outre, on estime à 24,2 millions le nombre de nouveaux déplacements provoqués en 2016 par des catastrophes, notamment la sécheresse, les inondations et les séismes[89]. On s'attend à ce que les déplacements de populations s'accroissent dans le futur en raison des changements climatiques.

86 Pour plus d'informations sur les priorités et objectifs exposés dans la Stratégie, voir *ibid*.
87 *Ibid*., pp. 14, 15.
88 HCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2016*, Genève, 2017.
89 Observatoire des situations de déplacement interne, *Global Report on Internal Displacement*, Genève, mai 2017, p. 31.

En dépit des nombreuses résolutions adoptées par le Conseil des Délégués et la Conférence internationale sur cette question, on trouve peu de directives techniques et d'orientations générales à propos des activités des Sociétés nationales dans le domaine du déplacement, mis à part la Politique actuelle du Mouvement relative au déplacement interne. Étant donné que le sujet du déplacement demeurera probablement l'un des principaux défis humanitaires à l'avenir et compte tenu du fait que les déplacements sont de plus en plus prolongés[90], la FICR s'est engagée à accroître son soutien aux Sociétés nationales dans ce domaine.

Les limites de la Politique de la FICR relative à la migration s'agissant du déplacement

Vu son approche délibérément « large », la Politique de la FICR relative à la migration est souvent considérée comme étant le principal document d'orientation pour les Sociétés nationales pour ce qui est de leurs activités en faveur des personnes en situation de déplacement de manière générale. Toutefois, la portée précise de la Politique au regard des réfugiés, des PDI et d'autres catégories de personnes déplacées (telles les personnes déplacées hors des frontières de leur pays suite à une catastrophe naturelle ou des changements climatiques), donne lieu à diverses interprétations et à plus forte raison, si l'on examine le texte plus attentivement, à la lumière des discussions qui ont eu lieu au sein du Mouvement au cours des trente dernières années. Comme relevé ci-dessus, la Politique de la FICR relative à la migration fut adoptée à une certaine époque, à un moment où tout le monde estimait nécessaire que les Sociétés nationales soient dotées d'un mandat robuste pour travailler en faveur de tous les migrants, y compris ceux en situation irrégulière ; cette Stratégie n'avait pas pour but de fournir des instructions détaillées pour répondre aux déplacements.

L'interprétation proposée ci-dessus est notamment confortée par le Principe 9 de la Politique relative à la migration (« Agir face aux déplacements de populations »), selon lequel « la migration et le déplacement sont deux "familles de préoccupations" distinctes, mais étroitement liées[91] ». Aux termes du Principe 9 :

> Les conflits armés, la violence, les catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, mais aussi des projets de développement ou de réinstallation peuvent forcer des populations à quitter leurs foyers, entraînant alors des mouvements de population soudains et souvent massifs. Les populations déplacées peuvent chercher aide et protection dans leur pays, ou trouver refuge hors des frontières nationales. Les déplacements de populations et la migration d'individus et de groupes sont des phénomènes distincts mais souvent étroitement liés ; lorsqu'ils sont liés, les Sociétés nationales s'efforceront de mener une action coordonnée, couvrant tant les personnes déplacées que les migrants[92].

90 Voir Banque mondiale, *Addressing Protracted Displacement: A Framework for Development–Humanitarian Cooperation*, décembre 2015.
91 T. Linde, *op. cit.* note 7, p. 7.
92 Politique de la FICR relative à la migration, *op. cit.* note 5, Principe 9.

Ce principe fait le lien entre de nombreuses résolutions sur es réfugiés, les PDI et les autres personnes déplacées, qui avaient été adoptées par le Mouvement avant l'adoption de cette Politique, tout en reconnaissant le caractère distinct et les vulnérabilités des « déplacés », y compris les réfugiés et les PDI, par rapport aux « migrants ».

Bien que la différence entre migration et déplacement ne soit pas clairement établie dans le document, le déplacement est généralement généré par un ensemble de phénomènes « objectifs » et plus ou moins soudains, tels que des conflits et des catastrophes naturelles, qui sont susceptibles de contraindre des pans entiers d'une population à quitter leurs foyers précipitamment. Bien qu'ils n'aient pas ce caractère de précipitation, les déplacements de population dus à des conflits prolongés ou à des catastrophes naturelles à évolution lente peuvent aussi être qualifiés de déplacement.

Distinguer entre migration et déplacement s'avère particulièrement important lorsqu'il s'agit de prendre des mesures concrètes pour remédier à leurs « causes premières » dans les pays d'origine. Le Principe 10 de la Politique relative à la migration (« Atténuer les pressions à l'émigration dans les pays d'origine ») distingue entre, d'une part, les « déplacements de populations » dus à des conflits armés et, d'autre part, la migration provoquée par « la détresse sociale et économique », le « manque de services et de perspectives de développement » ou « la dégradation de l'environnement »[93]. Dans ce dernier cas, les Sociétés nationales et la FICR pourraient jouer un rôle en mettant en œuvre des programmes qui relèvent davantage du développement que des secours humanitaire, comme la création d'activités génératrices de revenus, de programmes pour la sécurité alimentaire, ou de programmes de santé et d'éducation. Cependant, la Politique relative à la migration énonce clairement qu'en procédant ainsi, les Sociétés nationales ne doivent pas chercher à encourager ou à empêcher la migration, ou à dissuader les migrants, bien qu'elles puissent mener des activités visant à sensibiliser les futurs migrants aux risques liés à la migration. Selon le Principe 7 de la Politique relative à la migration, « [p]ar principe, les Sociétés nationales ne doivent pas chercher à *empêcher* la migration, car la décision d'émigrer ou pas est une décision personnelle (nous soulignons)[94] ».

L'approche du Mouvement face aux déplacements est tout à fait différente et il est difficile de déterminer si les personnes déplacées à cause d'un conflit armé ou d'une catastrophe naturelle soudaine, sont partis, ou non, de leur plein gré. Prévenir les déplacements, par exemple par des mesures visant à s'attaquer à ses causes premières, a toujours été primordial dans l'action du Mouvement. Ceci a été reconnu par plusieurs résolutions adoptées par la Conférence internationale à propos du rôle du Mouvement, notamment celui du CICR lorsqu'il s'agit de faire respecter le droit international humanitaire comme un moyen de prévenir les déplacements[95]. Cet aspect est tout aussi déterminant pour la FICR et les Sociétés nationales dans le cadre de la réduction des risques liés aux catastrophes et de la préparation aux catastrophes. Ainsi, la Politique du Mouvement relative au déplacement interne souligne

93 *Ibid*., Principe 10.
94 *Ibid*., Principe 7.
95 Voir, par exemple, Résolution 9 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 11 ; Résolution 7 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 13 ; Résolution IV, *op. cit*. note 17 ; Résolution 4 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 20.

l'importance de la « prévention » et dispose que le Mouvement doit « [s']efforc[er] de prévenir le déplacement tout en reconnaissant le droit des personnes à quitter leur foyer de leur propre initiative[96] ». Il est capital de développer les capacités du Mouvement à prévenir plus systématiquement et plus efficacement toutes les formes de déplacement, y compris les déplacements transfrontaliers.

La nécessité de fournir des orientations suffisantes aux Sociétés nationales sur la façon d'aborder les besoins et vulnérabilités spécifiques des personnes déplacées

La Politique du Mouvement relative au déplacement interne et les dix principes qui la composent[97] fournissent certaines orientations sur le travail du Mouvement dans le domaine du déplacement, bien que son champ d'application se limite expressément au déplacement interne. Bien qu'il s'agisse d'un document particulièrement important pour le Mouvement, il est moins connu que la Politique relative à la migration pour la FICR et ses Sociétés nationales, principalement en raison du fait qu'au sein du Mouvement, c'est le CICR qui dirige les activités conduites en faveur des PDI. Par conséquent, s'il est certain que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à cause de catastrophes naturelles ont toujours figuré parmi les principaux bénéficiaires des activités entreprises par la FICR et les Sociétés nationales, ce n'est que rarement qu'elles ont été considérées comme des « PDI» et leurs vulnérabilités spécifiques n'ont pas toujours été pleinement prises en considération dans les interventions.

96 Résolution 5 du Conseil des Délégués de 2009, *op. cit*. note 61, Principe 3.

97 La Politique du Mouvement relative au déplacement interne énonce les dix principes suivants : « Nous, au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, i) sommes au service de tous ceux qui sont touchés par le déplacement interne – les personnes déplacées elles-mêmes, les communautés d'accueil et les autres personnes concernées – et prenons nos décisions en fonction des besoins les plus pressants en services humanitaires ; ii) utilisons pleinement l'accès privilégié dont nous jouissons aussi bien auprès des communautés à risque qu'auprès des décideurs ; iii) nous efforçons de prévenir le déplacement tout en reconnaissant le droit des personnes à quitter leur foyer de leur propre initiative ; iv) soutenons le retour volontaire dans la sécurité et la dignité, la réinstallation ou l'intégration locale des déplacés internes, en nous fondant sur notre évaluation indépendante de leur situation ; v) cherchons à responsabiliser les personnes et les communautés. Pour ce faire, nous veillons à ce qu'elles participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de nos programmes, nous les aidons à exercer leurs droits et nous leur donnons accès aux services disponibles ; vi) nous concertons avec les autorités et toutes les autres parties concernées. Si nécessaire, nous leur rappelons les obligations qui leur incombent selon le cadre normatif applicable ; vii) en tant que Sociétés nationales et auxiliaires des pouvoirs publics de notre pays, aidons ceux-ci à s'acquitter de leurs responsabilités dans le domaine humanitaire, dans la mesure de nos ressources et de nos capacités et à condition que notre action puisse être entièrement conforme aux Principes fondamentaux ainsi qu'à la mission et aux Statuts du Mouvement ; viii) nous efforçons de limiter la mesure dans laquelle nous nous substituons aux pouvoirs publics dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe de répondre aux besoins et d'assurer le bien-être de la population du territoire qui est sous leur contrôle ; ix) donnons la priorité aux partenariats opérationnels au sein du Mouvement et faisons tout notre possible pour jouer nos rôles complémentaires et assumer nos responsabilités pleinement, et mobiliser nos compétences au maximum ; x) coordonnons notre action avec d'autre entités sur la base de leur présence et de leurs compétences sur le terrain, des besoins à satisfaire, des capacités disponibles et des possibilités d'accès, tout en veillant à rester (et à être considérés comme restant) fidèles à nos Principes fondamentaux ».

La Politique du Mouvement relative au déplacement interne contient certains éléments qui concernent spécifiquement l'approche dans le domaine du déplacement, notamment pour ce qui est de la prévention du déplacement. Cependant, il convient de souligner de nombreuses autres différences entre les approches de la migration et du déplacement, que ce soit à l'intérieur d'un pays ou hors des frontières. Bien souvent, par exemple, il est clair d'emblée que les personnes déplacées n'auront pas la possibilité de retourner dans leur pays ou lieu d'origine. Ceci a d'importantes conséquences sur les programmes des organisations humanitaires, non seulement au regard des abris ou de l'hébergement, de programmes fonciers et immobiliers, mais également en termes de diplomatie humanitaire. En effet, les personnes déplacées peuvent avoir besoin de protection vis-à-vis des situations qu'elles ont fuies, y compris la garantie qu'elles ne seront pas renvoyées vers un endroit où leurs vies ou leur sécurité peuvent être menacées (c'est ce qui correspond au principe dit « de non refoulement » dans le cas des mouvements transfrontaliers).

Les personnes contraintes de quitter leurs foyers sont celles qui ont probablement les besoins les plus urgents dès lors qu'elles ont été, souvent brutalement, chassées de leur environnement quotidien, ce qui entrave immédiatement leur capacité à satisfaire leurs besoins les plus essentiels. Comme la durée de leur déplacement peut parfois être longue, elles peuvent avoir besoin de soutien et d'assistance sur le long terme, qu'il s'agisse, par exemple, d'abris, de nourriture, de soins médicaux et, dans le même temps, de mesures visant à assurer leur autosuffisance. Si on utilise de plus en plus des programmes de transferts monétaires pour répondre à certains des besoins des personnes déplacées (avec, par exemple, de nombreux programmes menés en faveur des réfugiés), ceux-ci restent bien plus délicats s'agissant de la migration. En outre, il est vraisemblable que les personnes déplacées auront besoin d'une assistance pour savoir où se trouvent les membres de leur famille dont ils ont été séparés, alors que les migrants peuvent ne pas souhaiter que leurs familles soient informées du lieu où ils se trouvent, par exemple dans le cas de migrants en situation irrégulière qui peuvent craindre que le rétablissement d'un contact avec les membres de leur famille ne les mette en danger.

Les personnes déplacées ont également besoin d'aide pour mettre fin à leur déplacement. Comme c'est sous la contrainte qu'elles ont quitté leurs foyers, on peut supposer que les personnes déplacées souhaitent, dans la plupart des cas, retourner dans leur pays d'origine, et, en conséquence, l'un des objectifs des interventions devrait être d'éviter une dépendance à long terme et de faciliter un retour à la « normale » de la vie des déplacés dès que les circonstances le permettent. Cependant, tel n'est pas toujours le cas et d'autres solutions doivent dont être envisagées comme la réinstallation dans un autre lieu ou, pour certains réfugiés, la réinstallation dans un pays tiers. Les Sociétés nationales sont certainement en mesure de fournir le soutien nécessaire dans ce type de situations, notamment en cas de rapatriement librement consenti pour les réfugiés, ce qui, dans certaines circonstances, peut s'avérer être la solution durable la plus appropriée pour autant que certaines conditions soient remplies[98].

98 Voir HCR, *Manuel sur le rapatriement volontaire : protection internationale*, Genève, 1996.

Toutefois, s'agissant de la migration, l'approche est différente. Si les migrants peuvent avoir besoin d'assistance en termes d'intégration et d'insertion sociale, la question n'est pas tant, pour la plupart d'entre eux, de trouver une « solution durable » puisqu'en principe, ils ont la possibilité de rentrer dans leur pays. La Politique de la FICR relative à la migration indique aussi clairement que les Sociétés nationales ne doivent pas chercher à promouvoir ou à encourager le retour des migrants. Apporter une aide au retour des migrants est possible, mais en respectant de strictes conditions, dans le respect des principes fondamentaux du Mouvement[99]. Les Sociétés nationales doivent en particulier « penser uniquement aux besoins et intérêts des rapatriés ; elles ne doivent pas participer à des plans gouvernementaux qui ont comme objectif la promotion des retours ou l'encouragement au retour des migrants ; elles ne s'associent pas non plus à l'exécution de la décision d'un État d'expulser un migrant[100] ».

Les Sociétés nationales sont souvent en première ligne de la réponse aux déplacements, les réfugiés et les déplacés constituant une part importante des personnes assistées. Grâce à sa présence dans chaque pays, le Mouvement est à même de fournir un soutien à une grande partie des personnes déplacées, à toutes les phases du déplacement : d'abord prévenir les déplacements, puis fournir protection et assistance lorsque les déplacements se produisent, soutenir le retour et la réinstallation des personnes rentrant chez elles ou leur intégration dans un autre lieu. Vu l'importance du phénomène de déplacement et le fait que celui-ci devrait s'intensifier dans un proche avenir, il est nécessaire de mieux comprendre les aspects des programmes spécifiquement liés aux différentes formes de déplacement et à ses différentes étapes ; il en va ainsi tant pour les PDI que pour les personnes qui traversent les frontières, car les uns comme les autres sont souvent confrontés aux mêmes risques et aux mêmes privations. Cette condition est nécessaire afin de s'assurer que la FICR et ses Sociétés nationales seront mieux préparées pour répondre plus efficacement à ces situations. En particulier, plus doit être fait pour donner des orientations aux Sociétés nationales face aux déplacements provoqués par les changements climatiques, aux déplacements transfrontaliers causés par des catastrophes, aux déplacements en milieu urbain, ou à des déplacements prolongés. Il convient aussi de prendre en considération le rôle des familles et des communautés dès lors qu'en partageant leurs ressources avec les personnes déplacées, elles sont également affectées par le déplacement. Il est important que les Sociétés nationales apportent non seulement leur soutien aux familles et aux communautés locales, mais qu'elles les aident également à jouer leur rôle crucial d'atténuation des effets du déplacement.

99 30e Conférence internationale, Résolution 2, « Le caractère spécifique de l'action et des partenariats du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire », Genève, 26-30 novembre 2011. Ceci concerne en particulier le principe d'impartialité (voir *op. cit.* note 50) et le principe d'indépendance. Le principe d'indépendance dispose que : « Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leurs pays respectifs, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement ». Voir FICR, *op. cit.* note 50.

100 FICR, « Note d'orientation : l'action en faveur des migrants qui rentrent dans leur pays », Orientations supplémentaires à la Politique relative à la migration, disponible sur : https://www.ifrc.org/PageFiles/89397/new-docs/Advisory%20Note%20Return_FR.pdf.

Conclusion

L'importance de la migration et du déplacement pour la FICR et les Sociétés nationales se traduit par le nombre croissant d'appels d'urgence liés aux « mouvements de populations[101] » et par l'augmentation du nombre de personnes bénéficiant de l'assistance des Sociétés nationales avec le soutien de la FICR. S'il reste difficile d'obtenir des chiffres précis sur le nombre de PDI qui ont été aidés, plus de 9 millions de migrants, de réfugiés et de membres de communautés d'accueil ont bénéficié d'une aide en 2017[102], ce qui représente une augmentation conséquente par rapport aux 7,4 millions de personnes aidées en 2016[103]. En outre, les Sociétés nationales – avec ou sans le soutien de la FICR – sont, de loin, les principaux partenaires d'organisations internationales comme le HCR, l'OIM et le Programme alimentaire mondial, avec à peu près trente-cinq à quarante partenariats conclus avec chacune de ces organisations à un niveau national.

Si la Fédération a toujours préconisé une approche fondée d'abord sur les besoins humanitaires, il n'en demeure pas moins qu'elle tient compte aussi des droits et qu'elle reconnaît les vulnérabilités et besoins spécifiques de certaines catégories de personnes. En particulier, comme cet article le montre, la distinction entre les personnes dites déplacées (à l'intérieur d'un pays ou par-delà les frontières) et les migrants a longtemps guidé l'approche du Mouvement. En effet, en pratique, les Sociétés nationales sont surtout intervenues – et continuent d'intervenir – dans des situations où les personnes ont été contraintes de fuir leurs foyers à cause de catastrophes naturelles ou anthropiques. Même si la distinction entre migration et déplacement a tendance à s'estomper dans les mouvements migratoires contemporains, les auteurs du présent article sont d'avis que cette distinction demeure fondamentale et qu'elle doit être prise en considération par les acteurs humanitaires dans l'élaboration des programmes. C'est ce qui a conduit la FICR à redéfinir le rôle et le champ d'action de son Unité Migration, qui est récemment devenue l'Unité Migration et Déplacement. Des discussions se poursuivent également au sein de la FICR, impliquant différents secteurs et opérations, afin, en se fondant sur des données factuelles, de mieux comprendre la spécificité des programmes relatifs aux déplacements et d'identifier les meilleurs moyens pour intégrer les dimensions migration et déplacement dans les activités des Sociétés nationales.

101 Dans ces cas, la Fédération internationale définit les mouvements de populations comme des déplacements massifs de personnes, notamment de migrants, de réfugiés ou de PDI, qui ont été contraintes ou forcées de fuir ou de quitter leur pays ou leur lieu de résidence habituel, ou qui se retrouvent dans une situation extrêmement précaire à n'importe quel stade de leur périple, en particulier après avoir subi ou afin d'éviter les effets d'un conflit armé, les situations de violence généralisée, les violations des droits humains ou des catastrophes d'origine naturelle ou anthropique. De tels mouvements peuvent impliquer des flux mixtes, dans lesquels différentes catégories de personnes ayant des besoins divers se déplacent pour des raisons différentes, tout en empruntant les mêmes itinéraires.

102 Chiffres provenant d'appels d'urgence nouveaux et en cours et des opérations du Fonds d'urgence pour les secours lors de catastrophes en 2017.

103 Les chiffres de 2016 sont indicatifs et ne reflètent pas nécessairement le nombre total des personnes soutenues pendant cette période.