

## **Aide humanitaire aux migrants indépendamment de leur statut - vers une approche non-catégorielle**

Thomas Linde \*

Thomas Linde est le Représentant spécial pour la migration à la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

### **Résumé**

*Les organisations humanitaires qui s'occupent des migrants ont souvent fixé leurs priorités en fonction de catégories juridiques et institutionnelles, privilégiant les personnes qui fuyaient un conflit, la violence ou la persécution. S'écartant de cette tradition, la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a recommandé au Mouvement d'adopter une approche globale pour prendre en compte la dimension humanitaire de la migration, indépendamment du statut des migrants concernés. Cet article présente ce changement d'approche et son intégration dans la politique relative à la migration de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.*

\*\*\*

L'année 2007 a marqué un tournant pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge car, pour la première fois, ses instances dirigeantes, notamment la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ont reconnu que la migration au sens large du terme était l'un des défis majeurs de l'avenir. En outre, la recommandation émise en 2007 stipule que, en abordant la dimension humanitaire de la migration, le Mouvement doit adopter une approche globale, indépendante du statut des migrants concernés, ce qui signifie que les besoins et les vulnérabilités des migrants doivent primer sur la catégorie (juridique ou autre) à laquelle ils appartiennent.

Adopter une telle approche non-catégorielle, c'est s'écarter d'une longue tradition. Les organisations humanitaires avaient l'habitude, depuis longtemps, d'établir des priorités parmi les différentes catégories de personnes déracinées, en fonction du droit international et de leurs mandats institutionnels. Elles avaient ainsi tendance à se préoccuper tout particulièrement des personnes dont le déplacement était lié à un conflit, à la violence ou à la persécution. Les « migrants économiques » et ceux qui ressortissaient à des régimes juridiques internationaux non spécifiques étaient plutôt inclus dans l'action humanitaire générale.

À la suite de l'appel à une nouvelle réflexion stratégique en 2007, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a défini une politique générale, fixant un cadre stratégique pour les dimensions humanitaires de la migration. Cette

---

\* La version originale anglaise a été publiée sous le titre "Humanitarian assistance to migrants irrespective of their status – towards a non-categorical approach" dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 875, septembre 2009, pp. 567-578.

politique indique comment éviter la catégorisation pour se concentrer sur la dimension humanitaire d'une manière non exclusive.

De manière plus précise, cette politique se fonde sur un concept descriptif de la migration, qui permet de se concentrer de manière directe et cohérente sur les préoccupations humanitaires et évite toute typologie. En outre, elle s'adresse aux collaborateurs communautaires sur le terrain, qui sont les premiers à transcrire en actions les impératifs humanitaires, plutôt qu'à des interlocuteurs gouvernementaux ou para-gouvernementaux qui doivent promouvoir et respecter des mandats, des règles et des catégories juridiques.

## **La méthode traditionnelle de catégorisation des migrants**

De nos jours, les politiciens et le public en général considèrent souvent la migration comme étant exclusivement un problème de gestion et de régulation (ou de prévention) des « pressions démographiques » et des « flux migratoires ». Cette perception, renforcée par l'idée commune que l'étranger représente une menace, a eu progressivement pour effet de détourner l'attention de la dimension humanitaire de la migration.

D'autre part, les organisations humanitaires ont généralement mis l'accent, dans leur travail, sur le sort difficile des personnes déracinées par un conflit, la violence et la persécution.

Le développement du droit international des réfugiés et les efforts déployés par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'agence chargée de défendre ce droit, ont été indispensables pour renforcer et mieux cibler la protection internationale accordée à une catégorie spéciale de personnes déracinées. La Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, son Protocole de 1967 et plusieurs conventions régionales sur les réfugiés<sup>1</sup> ont créé des catégories très précises de réfugiés qui, en tant qu'individus, ont droit à une protection et à une assistance humanitaires spéciales. Par conséquent, des procédures spéciales ont aussi été établies, essentiellement au niveau national, pour déterminer le statut de chaque requérant d'asile à titre individuel<sup>2</sup>.

Ceci dit, le droit international des réfugiés reflète également le souci des États de restreindre les catégories de personnes ayant droit à la protection et à l'assistance. Ainsi, il a eu pour effet secondaire de renforcer l'idée que les migrants qui se déplacent en raison de pressions et de contraintes socio-économiques, ou simplement volontairement, ne méritent, au mieux, qu'une aide humanitaire accessoire. Souvent qualifiées de « réfugiés économiques » ou de « migrants économiques », ces personnes étaient supposées avoir une certaine liberté de choix qui leur permettait d'éviter la misère et la souffrance. Leur déracinement n'était pas considéré comme cause d'une vulnérabilité spéciale exigeant une réponse humanitaire stratégique. Si de tels migrants rencontraient des difficultés, on supposait qu'il incombait aux gouvernements d'y répondre, dans le cadre de leur responsabilité sociale et humanitaire générale, mais que cela ne concernait pas spécifiquement la communauté internationale.

Ce qui a favorisé une approche plus globale et moins exclusive, c'est l'apparition, dans les années 1990, du concept plus large de « migration forcée ». Ce concept englobe non

---

<sup>1</sup> Notamment la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1929, ainsi que la Déclaration de Carthage sur les réfugiés de 1984 (non contraignante).

<sup>2</sup> L'institution du « réfugié *prima facie* », c'est-à-dire d'un statut provisoire de réfugié accordé à une personne ou à un groupe dont le statut n'a pas été déterminé individuellement, comme le stipule implicitement la définition très large du réfugié figurant dans la Convention de l'OUA, ou qui est aussi prévu dans des dispositions du droit national ou dans des règlements administratifs de nombreux pays, est sans conteste une exception prévue pour des situations où se produit le déplacement subit d'un grand nombre de personnes au-delà d'une frontière internationale, provoqué généralement par un conflit armé et/ou une situation de violence généralisée.

seulement les réfugiés au sens de la Convention de 1951, mais également toutes les personnes déplacées par une catastrophe naturelle ou environnementale, chimique ou nucléaire, par la famine ou par des projets de développement<sup>3</sup>. Pourtant, ce concept exclut encore le migrant qui part à la recherche de meilleures conditions économiques et sociales, bien qu'il soit amplement démontré que ces personnes doivent souvent faire face à de rudes épreuves et à une certaine hostilité. On peut donc dire que le concept de « migration forcée » ne reflète pas complètement la réalité humanitaire de la migration.

L'approche exclusive, axée sur des groupes spécifiques de migrants, se retrouve aussi dans l'histoire du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Tout au long du 20<sup>e</sup> siècle, les termes « migrant » et « migration » sont absents du langage officiel des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Celles-ci parlaient de catégories plus spécifiques – que ce soit dans le contexte de la protection accordée en vertu du droit international humanitaire, ou dans celui de l'assistance humanitaire en général. Il est étonnant de voir quelle terminologie était utilisée : « prisonniers de guerre, déportés, évacués et réfugiés » (1921), « apatrides, réfugiés et victimes de la guerre » (1948) , « réfugiés, rapatriés et personnes déplacées », (1981) « réfugiés, demandeurs d'asile et personnes déplacées » (1986), « réfugiés et personnes déplacées internes » (1995 et 1999)<sup>4</sup>.

Il semble donc que, par le passé, les instances dirigeantes du Mouvement estimaient que les personnes déracinées à la suite d'un conflit, d'actes de violence ou de persécution avaient une importance spéciale et stratégique du point de vue humanitaire. En fait, c'est une conséquence logique de l'histoire sanglante du 20<sup>e</sup> siècle, marquée par deux Guerres mondiales et les nombreux conflits de la Guerre froide. L'intérêt général et les priorités opérationnelles ont focalisé fortement l'attention sur les phénomènes migratoires qui étaient liés à un conflit, à la violence et à la persécution.

Cela ne signifie pas que les migrants qui ne correspondaient pas à ces critères étaient systématiquement ignorés par les Sociétés nationales. Les renseignements contenus dans les archives des 186 Sociétés nationales actuelles étant extrêmement dispersés, il est très difficile d'avoir un tableau complet des activités passées. Ceci dit, il existe des exemples où une aide a été fournie à des migrants de toutes catégories, notamment des services médicaux à des immigrants attendant leur réinstallation, une aide à l'intégration à des personnes rentrées après la guerre ou des soins de santé de base à des migrants ruraux dans le besoin. Une recherche approfondie, en particulier dans les archives des pays d'immigration, pourrait même mettre au jour l'existence d'une programmation stratégique précoce en faveur de migrants au niveau de certaines Sociétés nationales.

Néanmoins, aucun élément ne permet de conclure qu'avant la dernière décennie du 20<sup>e</sup> siècle, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans son ensemble ait reconnu la migration comme une préoccupation commune, stratégique et fondatrice.

## **Le tournant de 2007 : la migration reconnue comme enjeu global**

Ce n'est que vers le milieu des années 1990, au siècle passé, qu'une prise de conscience plus large a émergé, dont une décision de l'Assemblée générale de la Fédération internationale de 1995 est la première illustration. Notant en particulier « les mesures restrictives prises par les

---

<sup>3</sup> Voir Forced Migration Online, *What is forced migration ?* sur le site : <http://www.forcedmigration.org/whatisfm.htm> (consulté le 29 septembre 2009).

<sup>4</sup> X<sup>e</sup> Conférence internationale, mars 1921, Genève : résolution 15 ; XVII<sup>e</sup> Conférence internationale, août 1948, Stockholm : résolution 31 ; XXIV<sup>e</sup> Conférence internationale, novembre 1981, Manille : résolution 21 ; XXV<sup>e</sup> Conférence internationale, octobre 1986, Genève : résolution 17 ; XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale, décembre 1995, Genève : résolution 4 ; XXVII<sup>e</sup> Conférence internationale, novembre 1999, Plan d'action, objectif 2.3.

pays hôtes et les manifestations de racisme, de xénophobie et de discrimination dans certains d'entre eux », cette décision « demande aux Sociétés nationales d'envisager une action en faveur des populations migrantes [...] », « [les] invite à encourager les migrants à prendre part à leurs activités » et souligne la nécessité de coopérer avec les gouvernements et les institutions internationales spécialisées<sup>5</sup>. À partir de là, les migrants et la migration sont devenus progressivement un thème abordé au niveau des instances dirigeantes du Mouvement – même si ils n'étaient mentionnés que rarement et plutôt incidemment<sup>6</sup>.

La véritable évolution stratégique vers une nouvelle compréhension de la migration comme phénomène humanitaire global est venue de la base : c'est tout à fait caractéristique du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – réseau enraciné dans les communautés locales – que les questions humanitaires s'infiltrèrent par le bas et qu'il leur fallit du temps pour parvenir jusque dans les hautes sphères décisionnelles. De ce fait, c'est avant tout lors des conférences régionales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge que la question de la migration, comme grande thématique humanitaire, a été débattue en détail et que l'appel réclamant un engagement humanitaire global dans ce domaine s'est fait insistant (Berlin et Manille 2002, Santiago du Chili 2003, Athènes, Istanbul et Guayaquil 2007)<sup>7</sup>.

Le Conseil des Délégués du Mouvement l'a exprimé en termes assez diplomatiques en 2007 :

« [...] les informations reçues en retour des différentes composantes du Mouvement montrent que ces décisions statutaires ne donnent pas toujours au Mouvement des orientations suffisantes sur la façon d'aborder, dans son action, la situation des personnes ayant besoin d'assistance et de protection au cours de leurs mouvements migratoires<sup>8</sup>. »

En novembre 2007, l'Assemblée générale de la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a donc réagi en demandant l'élaboration d'une politique globale en matière de migration<sup>9</sup>, proposant que celle-ci bénéficie du savoir-faire du Comité international de la Croix-Rouge. C'était faire état d'une nouvelle ambition de grande portée qui englobe tous les aspects.

Ce qui est encore plus significatif comme reconnaissance officielle de l'aspect global de la question humanitaire, c'est la déclaration *Ensemble pour l'humanité*, adoptée lors de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>10</sup>. L'une des quatre

---

<sup>5</sup> X<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 1995, décision 12 : « Le travail de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avec les migrants ».

<sup>6</sup> Voir par ex. : XXVII<sup>e</sup> Conférence internationale, Genève 1999, document de référence (objectif 1.1 : la protection des victimes des conflits armés à travers le respect du droit international humanitaire ; objectif 3.1 : stratégie de partenariat pour améliorer les conditions de vie des personnes vulnérables) ; Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, novembre 2001, résolution 4 : « Action du Mouvement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » ; Conseil des Délégués, Genève, août 2003 : « Tolérance, non-discrimination et respect des diversités », document préparé par le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

<sup>7</sup> VI<sup>e</sup> Conférence régionale européenne de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Berlin, avril 2002 ; VI<sup>e</sup> Conférence régionale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de l'Asie et du Pacifique, Manille, novembre 2002 ; XVII<sup>e</sup> Conférence interaméricaine de la Croix-Rouge, Santiago du Chili, avril 2003 ; X<sup>e</sup> Conférence méditerranéenne, mars 2007, Athènes ; VIII<sup>e</sup> Conférence régionale européenne de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Istanbul, mai 2007 ; XVIII<sup>e</sup> Conférence interaméricaine, Guayaquil, Équateur, juin 2007.

<sup>8</sup> Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, novembre 2007, document de travail « Migration », p. 1.

<sup>9</sup> 16<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, Genève, Suisse, 20-22 novembre 2007, décision 12 : « Migration ».

<sup>10</sup> XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, novembre 2007, résolution 1 : « Déclaration : Ensemble pour l'humanité », disponible sur le site : <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/events/intconf07/adopted/declaration-fr.pdf> (consulté le 29 septembre 2009).

sections de cette déclaration est consacrée exclusivement aux « préoccupations humanitaires causées par la migration internationale ».

En plus des 186 Sociétés nationales, la Conférence internationale rassemble les 194 États parties aux Conventions de Genève. C'est pourquoi il est étonnant de voir jusqu'où la déclaration est allée en reconnaissant les dimensions du problème :

«Nous sommes particulièrement préoccupés 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<sup>11</sup>».

Sur la base de cette constatation, la Conférence invite ensuite à «renforcer la coopération internationale à tous les niveaux pour répondre aux préoccupations humanitaires causées par la migration internationale». Énumérant un certain nombre de problèmes préoccupants, elle souligne le «rôle du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à cet égard» et conclut en reconnaissant qu'il «appartient aux Sociétés nationales ... de fournir une assistance humanitaire aux migrants vulnérables, quel que soit leur statut juridique<sup>12</sup>».

Ainsi, le langage de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale présente un concept global et inclusif de la migration comme défi humanitaire. En insistant sur les besoins des migrants «quel que soit leur statut juridique<sup>13</sup>», elle écarte toute réserve qui pourrait limiter l'assistance et la protection humanitaires à certaines catégories spécifiques de migrants

## **Vers une approche humanitaire non catégorielle**

Lorsqu'il s'agit de définir une politique globale en matière de migration pour le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les conséquences de l'approche non catégorielle adoptée par la Conférence internationale en 2007 s'avèrent être d'une grande portée. Les obstacles et les problèmes à surmonter sont importants.

«Programmation fondée sur les droits» – la méthode utilisée par de nombreuses organisations humanitaires ces dernières années – met en avant à juste titre que la mesure dans laquelle une personne peut jouir/ou est privée de ses droits est un facteur constitutif de sa vulnérabilité. Toutefois, cette méthode a aussi incité de nombreux travailleurs humanitaires à penser essentiellement en catégories juridiques plutôt que d'une manière intégrale.

Ceci dit, même pour les partisans de l'approche traditionnelle «fondée sur les besoins», il est difficile d'éviter de créer certaines catégories de bénéficiaires et d'adapter les programmes en conséquence – que ces catégories soient basées sur un statut juridique ou d'autres distinctions. En fait, des programmes spéciaux ont souvent une importance vitale pour certaines catégories de personnes, notamment les enfants.

En outre, comme souligné précédemment, la tendance générale dans l'humanitaire, par le passé, était justement de se concentrer sur des catégories spécifiques, en particulier les réfugiés et les demandeurs d'asile, plutôt que sur la migration au sens large. Cette tradition se retrouve dans les programmes actuels de nombreuses Sociétés nationales. Élargir la perspective sans perdre les connaissances et le savoir-faire spécifiques acquis au cours des ans exige des changements majeurs, aussi bien dans la programmation stratégique que dans l'utilisation des structures et des ressources.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

Par exemple, il est normal qu'une Société nationale qui bénéficie de contrats publics pour réaliser ses programmes de soutien aux demandeurs d'asile et aux réfugiés soit réticente lorsqu'on lui demande d'élargir ses activités en offrant une assistance supplémentaire à des migrants considérés comme irréguliers : le savoir-faire spécifique acquis au cours des ans en travaillant avec les demandeurs d'asile et les réfugiés n'est souvent pas facilement transposable à la situation de migrants irréguliers. Un financement supplémentaire pour ces nouvelles activités peut aussi être difficile à obtenir ; en outre, dans de nombreux pays, une telle assistance serait considérée comme illégitime et pourrait compromettre le financement public de l'assistance fournie à des catégories que l'État juge légitimes, à savoir les demandeurs d'asile et les réfugiés.

En fait, on craint souvent, et c'est compréhensible, qu'une approche plus large de l'aide humanitaire aux migrants – qui reconnaisse que les migrants irréguliers ont le même droit que les migrants réguliers à une assistance et à une protection humanitaires de base, se fondant sur un concept strict des besoins et de la vulnérabilité – ne mine la protection spéciale qui est due aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Mais nous nous sommes rendu compte entre temps – la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale n'a laissé aucun doute à ce sujet – que les dimensions humanitaires de la migration vont bien au-delà des catégories sur lesquelles le Mouvement se focalisait traditionnellement pour cibler son action sur les personnes déracinées qu'il jugeait être dans une situation particulièrement critique.

En outre, c'est en raison de sa nature même que l'action humanitaire ne peut pas attendre d'avoir des définitions claires et des procédés achevés pour déterminer qui est dans une situation préoccupante et qui ne l'est pas. Au contraire, elle doit constamment se redéfinir pour adapter sa réponse à la complexité de phénomènes sociaux en constante évolution. La migration est indéniablement un exemple typique de tels phénomènes : il n'existe pas de définition contraignante de la migration, acceptée au niveau international. La terminologie utilisée actuellement est vague et souvent connotée politiquement<sup>14</sup>. De plus, le statut et la situation des migrants changent le long du parcours migratoire. Néanmoins, nous savons que la vulnérabilité et les besoins humanitaires de ces personnes sont pressants et exigent un réajustement de la stratégie.

Il est clair qu'il n'y a pas de solution facile pour forger une nouvelle approche - le débat doit se poursuivre. Toutefois, la politique relative à la migration élaborée sous la direction du Groupe de référence sur la migration de la Fédération, constitué suite à une décision de l'Assemblée générale de 2007, donne une première orientation<sup>15</sup>. Ses deux principes généraux sont esquissés dans les chapitres suivants.

#### Approche descriptive et ouverte pour définir le migrant

Le travail humanitaire se fonde sur une hypothèse essentielle qui est que les bénéficiaires présentent en tout temps diverses caractéristiques qui, cumulées, vont définir leurs besoins en

---

<sup>14</sup> Par exemple, quel migrant est «illégal» ou «irrégulier» ? Dans de nombreux contextes – surtout dans des régions où les frontières ont été tracées de manière arbitraire, séparant des groupes ethniques et historiques – il est impossible de faire la différence. Et même lorsque les instruments juridiques qui doivent permettre de faire la distinction existent, ceux-ci peuvent être en contradiction avec d'autres systèmes de droit : si le fait de traverser la frontière ailleurs qu'aux points de passage officiels est considéré comme un délit – que dire du migrant qui la franchit ainsi mais en étant soumis à des contraintes qui justifient une protection en vertu du droit international des réfugiés ?

<sup>15</sup> Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Politique relative à la migration*, mai 2009, disponible sur : <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/who/policies/migration-policy-fr.pdf> (consulté le 29 septembre 2009). Ce document a été approuvé par le Conseil de direction de la Fédération le 3 mai 2009. Le Conseil a demandé que cette politique soit mise en œuvre en prévision de son approbation définitive par l'Assemblée générale en novembre 2009.

matière d'assistance et de protection. Des catégories exclusives constituées sur la base d'un seul critère ou d'une seule caractéristique sont peut-être utiles sur le plan théorique, mais ne servent pas à grand-chose lorsqu'il s'agit de concevoir une réponse adaptée à des besoins réels d'une grande diversité. Des catégories telles que «réfugié», «migrant», etc. sont des abstractions qui ne reflètent pas la complexité de la réalité.

C'est aussi pour cette raison qu'une typologie juridique des migrants ne correspond pas à la réalité humanitaire. Elle pourrait révéler les caractéristiques donnant lieu à certains droits<sup>16</sup>, mais d'autres éléments (origine, état de santé, sexe, âge, motivations, etc.) sont tout aussi importants et doivent être pris en compte simultanément.

Ceci dit, il est indispensable d'avoir un minimum de compréhension du sujet qui nous occupe pour pouvoir intégrer notre travail dans une politique commune qui ait un sens, c'est-à-dire qui soit spécifique et ciblée. La solution pourrait être une approche qui ne classe pas les migrants dans des catégories constituées sur la base de critères stricts d'inclusion ou d'exclusion, mais qui considère plutôt les migrants comme les membres d'une «famille de préoccupations», avec des caractéristiques semblables qui se recoupent partiellement, mais dont aucune ne doit forcément être commune à tous<sup>17</sup>.

Par exemple, il est évident qu'un migrant n'est pas un migrant simplement à cause de sa vulnérabilité et de ses besoins de nature humanitaire – beaucoup de migrants n'ont pas besoin d'assistance. Inversement, une personne vulnérable qui a besoin d'assistance n'est pas forcément un migrant. Toutefois, la vulnérabilité et les besoins humanitaires sont une «ressemblance familiale» que l'on retrouve très fréquemment chez les migrants. Autre exemple : un migrant n'est pas forcément une personne «qui bouge» et vice-versa. Cependant, le mouvement est certainement une caractéristique de la vie des migrants – bien que même ceci ne soit pas toujours le cas, notamment pour les migrants de deuxième génération. Enfin, les migrants dont le déplacement est totalement volontaire sont rares et ils sont nombreux à être soumis à des pressions et des contraintes considérables qui les obligent à partir. Inversement à nouveau, la migration ne peut pas être définie uniquement comme une mobilité forcée. Dans ce cas, la «ressemblance familiale» pourrait être que la migration est habituellement, mais seulement et dans une certaine mesure, une mobilité délibérée et planifiée.

Ainsi, en utilisant de multiples «critères souples» sur une échelle mobile, on aboutit à une description du phénomène qui permettra d'évaluer directement la réponse humanitaire nécessaire, sans avoir à prendre une décision préliminaire tranchée et artificielle sur les sujets à inclure ou à exclure.

Le recours à des critères souples n'empêche pas de faire des distinctions entre la migration et d'autres formes de mobilité humaine. Par exemple, dans la politique de la Fédération, la migration et le déplacement sont deux «familles de préoccupations» distinctes, mais étroitement liées<sup>18</sup>. La migration, d'une part, se fait généralement de manière

---

<sup>16</sup> ... effectivement, dans de nombreux contextes (mais pas tous) les considérations de droit sont un déterminant important qui nous aide à dresser un tableau des besoins, des vulnérabilités, des potentiels et des perspectives des migrants, dans la mesure où elles sont liées à la réalisation ou au déni d'un de leurs droits spécifiques. Ainsi, dans nombre de situations, y inclus la migration, elles méritent d'être mentionnées comme instruments opérationnels et arguments d'un plaidoyer en faveur de l'action humanitaire (voir Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Politique relative à la migration*, note 15 ci-dessus, point 4 « Reconnaître les droits des migrants »).

<sup>17</sup> En termes philosophiques, cette idée reprend le concept de «ressemblances familiales» utilisé par Ludwig Wittgenstein pour s'opposer à la catégorisation aristotélicienne.

<sup>18</sup> Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Politique relative à la migration*, note 15 ci-dessus, art. 9.1 : «Les situations de déplacement de population sont souvent liées à la migration. Les personnes déplacées peuvent ne pas être en mesure de regagner leur lieu d'origine ou de rester là où elles ont cherché refuge. En conséquence, elles peuvent opter pour la migration pour reconstruire leur vie ailleurs».

individuelle ou en petits groupes et obéit à des motivations complexes. Les pressions et les incitations qui conduisent à la migration se font sentir au fil du temps. Le déplacement, d'autre part, qu'il soit transfrontalier (par exemple exode ou afflux de réfugiés) ou interne (dû à une catastrophe naturelle ou à un conflit armé), est plutôt un phénomène collectif, non planifié, involontaire causé par une crise soudaine; les personnes déplacées doivent partir temporairement pour survivre, mais leur intention est de revenir dès que les conditions le permettront<sup>19</sup>.

Du point de vue opérationnel, la différence est évidente, mais à nouveau, la distinction n'est pas rigide et indiscutable : normalement, la migration nécessite une approche basée sur l'aide sociale, qui implique toute une série de choix, de perspectives et de contraintes individuels; en outre, pour respecter le principe humanitaire de neutralité, il ne faudrait ni décourager ni encourager la migration. Le déplacement, quant à lui, nécessite généralement des opérations de secours ainsi que de 'soins et entretien', combinés avec des efforts visant à trouver des solutions collectives durables, dont le retour est souvent l'option de prédilection ; à noter en outre qu'en principe, il faut prévenir le déplacement de populations.

En résumé, l'approche descriptive, fondée sur une «famille de préoccupations» plutôt que sur des «catégories» précises, est la mieux à même de capter directement et intégralement les préoccupations d'ordre humanitaire causées par le phénomène universel complexe qu'est la migration. C'est donc cette approche qu'a adoptée la Fédération dans sa politique relative à la migration. Dans son introduction, elle fait une description de la vaste palette de difficultés que les migrants peuvent rencontrer, concluant :

« Afin de saisir de façon intégrale les dimensions humanitaires de la migration, nous avons délibérément opté pour une description large des migrants : les 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. Aussi la présente politique vise-t-elle, 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<sup>20</sup>.

#### Approche axée sur les acteurs communautaires indispensables à l'action humanitaire

Le défi ne réside pas seulement dans le choix de l'approche conceptuelle de la migration à adopter, mais aussi dans celui des personnes qui devront mettre en œuvre cette approche dans une action humanitaire. Car finalement, c'est à leur niveau que l'assistance sera fournie, indépendamment du statut des bénéficiaires.

<sup>19</sup> L'échelle mobile des différents critères devant permettre de distinguer la migration du déplacement pourrait se présenter sous cette forme schématique :

	MIGRATION		DÉPLACEMENT
1. Sujet	individu ou petit groupe	<-...->	grands groupes, populations
2. Cause	pression/attraction sur long terme	<-...->	impact soudain
3. Mobilité	lente, continue	<-...->	rapide, s'accélérait
4. Préméditation	initiative préméditée	<-...->	fuite précipitée
5. Intention/horizon temporel	intention à long terme	<-...->	déplacement temporaire
6. etc.	(autres critères sur une échelle mobile)		

<sup>20</sup> Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Politique relative à la migration*, note 15 ci-dessus, Introduction, p. 3.

La question de savoir à qui s'adresse cette politique au sein des Sociétés nationales est délicate : les Sociétés nationales jouent un rôle important en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire. Or, ces pouvoirs publics, sur le terrain, pourraient interpréter ces termes comme signifiant que les Sociétés nationales doivent participer à la promotion du droit par leur action, notamment en appliquant des catégories juridiques dans leur assistance aux migrants.

Ce serait toutefois mal comprendre le rôle d'auxiliaire, qui est soumis à une condition préalable : que les autorités publiques reconnaissent et respectent les principes propres au Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui sont différents de ceux qui soutiennent l'action du gouvernement. Il est essentiel de préserver cette différence, afin que les Sociétés nationales puissent répondre directement et en toute impartialité aux questions d'ordre humanitaire que posent la migration. C'est pourquoi il est très important de comprendre quel doit être le profil du public auquel va s'adresser en premier lieu la politique de la Fédération relative à la migration.

Il va sans dire que les programmes humanitaires doivent répondre aux besoins et respecter les bénéficiaires. Ils doivent être élaborés dans le cadre de liens directs avec les bénéficiaires et les autres acteurs sur le terrain. La Société nationale doit être ancrée dans sa communauté. C'est un élément fondamental, car c'est à ce niveau que se concrétise l'action humanitaire et c'est de cette source que le travail du Mouvement tire sa pertinence sur le plan humanitaire. Une Société nationale qui ne pourrait pas faire reposer ses opérations sur cette base deviendrait « étrangère » à sa propre communauté, inefficace dans ses relations avec ses partenaires et incapable de répondre aux besoins.

C'est pourquoi la Fédération, dans sa politique relative à la migration, s'adresse à ceux dont elle veut orienter et renforcer l'action, c'est-à-dire les collaborateurs des Sociétés nationales au niveau communautaire. Une telle politique doit être fondamentalement différente de politiques destinées aux fonctionnaires gouvernementaux, qui doivent être les promoteurs et les garants de mandats, de règles et de catégories juridiques. Les collaborateurs des Sociétés nationales sur le terrain devraient s'efforcer avant tout de mener une action humanitaire neutre et impartiale. Alors que leur action, comme toute action, doit respecter les cadres juridiques, leur objectif primordial n'est pas de promouvoir et de garantir la primauté du droit, mais plutôt d'offrir assistance et protection aux personnes vulnérables et dans le besoin.

La XXX<sup>e</sup> Conférence internationale a réaffirmé cette différence en soulignant le rôle spécial que jouent les Sociétés nationales en apportant une aide humanitaire aux migrants vulnérables, « indépendamment de leur statut (juridique) ». Dans certains contextes, c'est l'identité même d'un employé gouvernemental qui limite sa capacité à venir en aide sans différenciation<sup>21</sup> et c'est là que la Croix-Rouge/Croissant-Rouge doit intervenir pour accomplir sa tâche humanitaire !

Pour ces diverses raisons, la politique de la Fédération relative à la migration a été rédigée de façon à s'adresser avant tout aux collaborateurs des Sociétés nationales. Ce n'est que par leur action que le Mouvement peut continuer à porter son attention « en priorité, sur les migrants dont l'existence, la dignité ou la santé physique et mentale est immédiatement menacée<sup>22</sup> ». Ce n'est que grâce à eux que des activités peuvent être associées pour lier

---

<sup>21</sup> De plus en plus souvent, des fonctionnaires gouvernementaux sont même contraints d'entraver ou de bloquer l'assistance fournie à certaines catégories de migrants. C'est le cas lorsque les efforts des gouvernements convergent vers un seul but, qui est de restreindre la migration, notamment par des mesures juridiques ou administratives visant à réduire au minimum l'assistance offerte à des migrants irréguliers, ou même à simplement la proscrire.

<sup>22</sup> Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Politique relative à la migration*, note 15 ci-dessus, section 1 : « Se concentrer sur les besoins et la vulnérabilité des migrants ».

«l'assistance directe, les conseils juridiques, l'orientation vers des organismes compétents et différentes formes de plaidoyer<sup>23</sup>». Et ce n'est qu'à leur niveau que nous pouvons réaliser et «soutenir la création de liens avec les communautés, [ce qui] fait partie de l'engagement global qu'ont pris les Sociétés nationales de promouvoir l'insertion sociale et l'intégration des migrants<sup>24</sup>».

## Conclusion

La voie sur laquelle la Fédération internationale s'engage avec sa nouvelle approche des dimensions humanitaires de la migration est donc la suivante :

1. Premièrement, dans notre perception de la migration d'un point de vue humanitaire, nous devons éviter de penser en catégories entraînant l'inclusion ou l'exclusion. Nous devons plutôt utiliser une description des besoins d'ordre humanitaire que peuvent avoir les migrants, en les considérant comme les membres d'une seule «famille de préoccupations». C'est pourquoi les conseils à donner devraient se concentrer sur des domaines d'action plutôt que sur des types de bénéficiaires<sup>25</sup>.
2. Deuxièmement, nous devons adresser les conseils systématiquement au niveau des agents communautaires, qui traduisent en actions les impératifs humanitaires, plutôt qu'au niveau gouvernemental, où se préservent et s'appliquent les mandats, les règles et les catégories.

Ainsi, le chemin paraît évident. Comme je l'ai déjà mentionné, les États membres de la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont encouragé l'adoption de cette voie en reconnaissant implicitement la différence qui existe entre la sphère gouvernementale – soumise à des contraintes dans l'assistance à des migrants qui «vivent parfois en marge des systèmes sanitaires, sociaux et juridiques conventionnels» – et la sphère humanitaire, qui peut fournir «une assistance humanitaire aux migrants vulnérables, quel que soit leur statut juridique<sup>26</sup>».

Néanmoins, la réalité du terrain est un peu plus compliquée. Comme je l'ai déjà expliqué, les gouvernements ont tendance, dans de nombreuses régions, à entraver ou à bloquer l'assistance destinée à certaines catégories de migrants, limitant ainsi «l'accès aux moyens qui garantissent [aux migrants] le respect de leurs droits fondamentaux<sup>27</sup>».

Le défi que doit relever le Mouvement, et en particulier les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sera donc de taille : obtenir des gouvernements l'accès à toutes les catégories de migrants qui est nécessaire à l'action humanitaire – afin que les volontaires et les collaborateurs sur le terrain puissent effectuer leur travail en mettant en œuvre une conception non-catégorielle et résolument humanitaire de la migration – et faire de sorte à ce qu'ils puissent le faire en toute confiance, sachant qu'ils bénéficient du soutien indispensable de leurs dirigeants, en accord avec les organes statutaires du Mouvement.

---

<sup>23</sup> *Ibid.* Section 5 : «Lier l'assistance, la protection et le plaidoyer humanitaire en faveur des migrants».

<sup>24</sup> *Ibid.* Section 7 : «Agir tout au long des chemins de migration».

<sup>25</sup> Ainsi, les principes généraux énoncés dans la politique de la Fédération sont libellés dans la perspective de l'action plutôt que sur la base d'une typologie : «1. Se concentrer sur les besoins et la vulnérabilité des migrants, 2. Inclure les migrants parmi les bénéficiaires des programmes humanitaires, 3. Soutenir les aspirations des migrants, 4. Reconnaître les droits des migrants, 5. Lier l'assistance, la protection et le plaidoyer humanitaire en faveur des migrants, 6. Établir des partenariats pour les migrants, 7. Agir tout au long des chemins de migration, 8. Apporter une aide au retour, 9. Agir face aux déplacements de populations, 10. Atténuer les pressions à l'émigration dans les pays d'origine».

<sup>26</sup> XXX<sup>e</sup> Conférence internationale, «Déclaration : Ensemble pour l'humanité», note 10 ci-dessus.

<sup>27</sup> *Ibid.*