

# La gouvernance de la migration pour cause de crises

Alexander Betts

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

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

## **Complexité du régime**

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

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

mars 2014

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

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

### Élargissement du régime

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

mars 2014

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

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

### Politique

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

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

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

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

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

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

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

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