

## Fragilité de l'État, statut de réfugié et 'migration de survie'

Alexander Betts

**La fragilité de l'État constitue un défi quant au régime de réfugié. Au lieu d'insister simplement sur la nécessité de protéger les personnes qui fuient les agissements des États à l'encontre de leurs propres populations, la fragilité de l'État impose également de protéger les personnes qui fuient les omissions de l'État, que celles-ci se doivent à un manque de volonté ou à une incapacité de garantir aux citoyens l'exercice de leurs droits fondamentaux.**

La désignation des États comme 'fragiles' ou 'défaillants' est fréquemment critiquée pour son manque de clarté, parce qu'elle englobe toute une variété de situations disparates et qu'il s'agit d'une étiquette politique utilisée à l'excès qui mesure les États à l'aune d'une série idéalisée de normes occidentales de gouvernance<sup>1</sup>. Néanmoins, nous pouvons utiliser le concept de fragilité de l'État pour comprendre certains aspects importants liés à la nature changeante du déplacement et à l'adéquation ou l'inadéquation des réponses en termes de protection internationale existantes lorsque nous supposons qu'il y a rupture dans la relation entre État et citoyen, et que les États sont incapables ou ne veulent pas garantir les droits de leurs citoyens.

La société internationale des États a rédigé la Convention sur les réfugiés de 1951 aux lendemains de la seconde guerre mondiale pour répondre à la faillite de certains États qui ne garantissaient pas les droits humains fondamentaux de leurs citoyens. Toutefois, depuis la création du régime des réfugiés dans les années 1950, les circonstances qui déterminent les raisons et la forme de l'exode ont changé. Même si de nombreux débats universitaires et politiques se focalisent sur les 'nouveaux facteurs de déplacement' (comme la violence généralisée, le changement environnemental et l'insécurité alimentaire), ce qui détermine en dernière ressort la nécessité, ou non, de protection internationale c'est la qualité de la gouvernance dans le pays d'origine. Dans les pays où la gouvernance est faible, il se peut que le seul moyen d'obtenir protection soit de quitter le pays.

### De la persécution à la privation

Alors que les États répressifs et autoritaires sont maintenant moins nombreux que pendant la période de la guerre froide, on assiste à une augmentation du nombre des États fragiles depuis la fin de la guerre froide. Cette tendance signifie qu'il y a moins de personnes qui fuient des persécutions causées par l'action de l'État, alors qu'elles sont plus nombreuses à fuir la privation de leurs droits humains causée par les omissions

d'États faibles qui sont incapables ou ne se soucient pas de garantir leurs droits fondamentaux.

Bien que les créateurs du régime de réfugié aient anticipé que la définition du réfugié serait susceptible d'évoluer avec le temps – à travers la jurisprudence de certains États particuliers ou du fait d'accords supplémentaires – il existe toujours un manque de clarté juridique concernant les obligations des États envers les personnes qui fuient des privations qui tombent en dehors de ce que l'on entend conventionnellement par persécution. Il est possible de soutenir que la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) sur les réfugiés couvre certains aspects de la fragilité de l'État parmi les causes de déplacement transfrontalier (sous le titre 'événements perturbant sérieusement l'ordre public'<sup>2</sup>) ; toutefois, son usage fragmenté et la faiblesse de sa jurisprudence, rendent son application dans le cadre des États fragiles peu fiable. Par ailleurs, même si des normes complémentaires de protection ont été développées à travers l'application du droit international des droits de l'homme afin d'étendre la protection internationale, la jurisprudence quant à elle se développe lentement et de manière inégale au plan géographique. En conséquence, la protection des personnes qui fuient des privations non contemplées par une interprétation conventionnelle de la persécution manque de cohérence et reste davantage soumise aux décisions politiques qu'à la loi.

C'est ainsi que dans l'actualité, de nombreuses personnes qui sont forcées ou se sentent forcées de traverser des frontières internationales n'entrent pas dans les catégories prévues en 1951. De nombreuses personnes qui fuient la privation de leurs droits humains dans des États fragiles ou défaillants comme le Zimbabwe, la Somalie, la République Démocratique du Congo, Haïti, l'Afghanistan ou la Libye, ressemblent tout à fait à des réfugiés, mais parce que leur situation ne correspond pas à la définition de ce qu'est un réfugié, elles se voient dénier toute protection. Ces personnes ne fuient pas des persécutions de l'État, mais bien l'incompétence de l'État et ses effets. Elles ne migrent pas pour améliorer leur situation économique, sauf si l'on

juillet 2013

considère que chercher à disposer de suffisamment de nourriture pour survivre est un motif économique. Pourtant la protection qu'elles reçoivent occasionnellement est fragmentée, elle manque de cohérence, reste imprévisible et dans le meilleur de cas est terriblement inadaptée ; et il arrive bien trop fréquemment que ces personnes soient rassemblées, détenues et expulsées plutôt que protégées.

Du point de vue de l'individu, que la privation des droits humains découle de la persécution d'un État ou d'une autre source, ne fait aucune différence. S'il devient impossible de survivre ou de maintenir des conditions fondamentales de dignité humaine sans avoir à quitter un pays, tenter d'établir une distinction entre la persécution et d'autres causes n'a pas réellement de sens.

Les lacunes en termes de protection qui affectent les personnes qui fuient des États faibles ou défaillants comptent en termes de droits de l'homme. Pour ne citer qu'un exemple notoire, de très nombreux Zimbabwéens ont fui leur pays entre 2000 et 2010 (on estime à 2 millions le nombre de Zimbabwéens qui seraient entrés en Afrique du Sud uniquement pendant cette période). Ils fuyaient une situation désespérée caractérisée par un effondrement économique et politique dans laquelle il n'existait pratiquement plus aucune opportunité de moyens de subsistance viables pour maintenir ne serait-ce que des conditions de vie les plus élémentaires. Pourtant, parce que seule une minorité de ces personnes avait été confrontées à des persécutions individuelles pour des motifs politiques, l'immense majorité des autres n'entraient pas dans le cadre de la définition du réfugié telle que définie par la Convention de 1951. C'est ainsi qu'au lieu d'être protégées, ces personnes dans leur majorité n'ont reçu dans les pays avoisinants qu'une assistance matérielle limitée ; des centaines de milliers de personnes ont été rassemblées, détenues et expulsées vers le Zimbabwe.

Ces lacunes en termes de protection comptent également au regard de la sécurité internationale. Nous savons qu'il existe une relation entre déplacement transfrontalier

et sécurité, et que là où les réponses internationales sont inadéquates, le déplacement peut exacerber le conflit ou créer des possibilités, par exemple, de recrutement par les groupes armés. Dans les années 1950, la motivation des États en créant le régime de réfugié n'était pas exclusivement axée sur le respect des droits. Elle se fondait également sur la prise de conscience des effets déstabilisateurs que pouvait comporter une faillite collective à offrir un sanctuaire aux personnes dont leur propre État ne pouvait ou ne voulait pas garantir les droits fondamentaux. Une logique similaire s'applique aux personnes qui fuient des privations graves de leurs droits. Sans une action collective cohérente, les mouvements forcés de populations – surtout en provenance d'États faibles et défaillants – peuvent avoir des implications sur la sécurité régionale et s'accompagner potentiellement de répercussions plus étendues.

### La migration de survie

À défaut d'identifier les personnes comme réfugiés ou migrants économiques volontaires, nous ne disposons pas d'une terminologie permettant d'identifier clairement ceux qui devraient avoir le droit de ne pas être renvoyés dans leur pays d'origine pour des motifs liés au respect des droits de l'homme. Les personnes qui sont à l'extérieur de leur pays d'origine à cause d'une menace sur leur existence qu'elles ne peuvent pas remédier ou résoudre au niveau national – du fait d'une persécution, d'un conflit ou d'une dégradation environnementale, par exemple –



Un enfant déplacé aide sa famille à reconstruire un abri en carton aux abords de Bossaso, en Somalie.

pourraient être désignées sous le terme de 'migrants de survie'<sup>3</sup>. Ce qui importe, n'est pas la cause particulière du mouvement mais plutôt d'identifier un seuil en termes de droits fondamentaux, qui lorsqu'il n'est pas atteint dans le pays d'origine, exige de la communauté internationale qu'elle permette aux personnes concernées de traverser une frontière internationale en leur garantissant qu'elles trouveront un sanctuaire temporaire ou permanent. La différence au niveau des droits et des prérogatives dont bénéficient les réfugiés par rapport aux migrants de survie qui fuient des privations graves est arbitraire. En théorie, tous les migrants de survie ont des droits en vertu du droit des droits de l'homme. Pourtant, contrairement au cas des réfugiés, il n'existe pas de mécanismes institutionnels pour garantir la concrétisation de ces droits dans la pratique. Aucune organisation internationale n'a formellement pour responsabilité de protéger les personnes dont la prérogative de ne pas être renvoyés chez eux se fonde sur les droits de l'homme dans les cas où la définition de réfugié ne leur est pas applicable. Le caractère arbitraire de cette distinction entre persécution et privation grave d'autres droits humains comme cause de déplacement est implicitement reconnu dans d'autres domaines de la pratique internationale. Par exemple, depuis la fin des années 1990 les États ont développé un cadre institutionnel et normatif destiné à protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI). Dans le cas des PDI, plutôt que de limiter la définition à ceux qui fuient des persécutions, la communauté internationale a décidé d'adopter une approche plus inclusive.

Dans certains cas, le régime de réfugié a été 'étendu' pour apporter une protection à des migrants de survie, et dans d'autres cas cela n'a pas eu lieu. Bien que des États hôtes aient parfois adopté, signé et ratifié des normes largement similaires à celles liées au statut de réfugié, il n'en reste pas moins qu'il existe des variations significatives au niveau de ce qui se passe dans la pratique. Et bien que certaines causes sous-jacentes soient parfois communes à différents mouvements de population, la réponse des différents États hôtes face à ces populations est sujette à des variations radicales. Alors que toutes les réponses se sont avérées imparfaites d'un point de vue des droits de l'homme, certaines d'entre elles se sont avérées bien plus imparfaites que d'autres.

Au Kenya par exemple, tous les Somaliens ont été reconnus comme étant des réfugiés, quelle qu'ait été la cause immédiate de leur fuite. Cela a été le cas, y compris pendant une grande partie de la famine et de la sécheresse de 2011. En Tanzanie, le gouvernement et le HCR ont été réticents à

invoquer la clause de cessation [du statut de réfugié] pour les Congolais du Sud-Kivu, non pas à cause du risque de persécution en cas de retour mais à cause de la faiblesse de la gouvernance en RDC. Pourtant, ailleurs la réponse s'est avérée bien plus restrictive. À l'autre extrême, l'Angola en revanche a rassemblé, détenu et expulsé – souvent brutalement – des centaines de milliers de Congolais. Au pic de la crise au Zimbabwe, le Botswana a continué d'expulser des migrants zimbabwéens alors que l'Afrique du Sud avait finalement tout de même instauré un moratoire temporaire sur l'expulsion de ces mêmes zimbabwéens.

En l'absence de clarté juridique, les États ont exercé un niveau significatif de discrétion dans leurs réponses. Pendant ce temps, le rôle des organisations internationales a été largement déterminé par la volonté, ou au contraire l'absence de volonté, des gouvernements hôtes à accorder une protection aux populations qui fuyaient certaines formes de privation qui ne sont pas définies comme des persécutions.

De telles incohérences soulignent les lacunes importantes du cadre normatif et institutionnel qui protège les personnes fuyant des États fragiles et défaillants. Le défi consiste à obtenir un meilleur fonctionnement des institutions existantes plutôt que d'en créer de nouvelles. Cela doit commencer par une meilleure application des normes en vigueur, ce qui à son tour exige une meilleure compréhension des incitations politiques locales et nationales qui motivent une telle application. Toutefois, il existe encore des lacunes normatives, et à cet effet une série de principes directeurs faisant autorité pourraient contribuer à mieux faire comprendre ce que les normes existantes fixées par le droit des droits de l'homme impliquent par rapport aux migrants de survie qui se trouvent en marge du régime de réfugié. À l'heure actuelle, les réponses faites aux personnes qui fuient des privations graves de leurs droits humains dans des États fragiles et défaillants sont tout simplement trop arbitraires et trop incohérentes.

Alexander Betts [alexander.betts@qeh.ox.ac.uk](mailto:alexander.betts@qeh.ox.ac.uk) est Maître de conférences spécialisé dans les études sur les réfugiés et 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. L'Indice des États défaillants du Fund for Peace, par exemple, classe les États en fonction d'une série d'indicateurs sociaux, politiques et économiques. <http://fp.statesindex.org/>

2. Article 1.2 [www.unhcr.org/45dc1a682.html](http://www.unhcr.org/45dc1a682.html)

3. Voir : Alexander Betts, *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Cornell University Press, 2013.