

**ALEXANDER BETTS ET PAUL COLLIER, *REFUGE,
RETHINKING REFUGEE POLICY IN A CHANGING WORLD,*
NEW-YORK, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2017**

*Inès Sahmou**

En 2015, l'Europe fait face à un constat d'échec quant à sa politique fragmentaire en matière d'asile et d'immigration. L'attention médiatique s'est largement tournée sur la dénommée « crise des migrants » lorsque plus d'un million de migrants sont arrivés en Europe au cours de l'année, dont parmi eux, de potentiels demandeurs d'asiles. Cette attention négligea par ailleurs les 90% de réfugiés vivants dans des camps humanitaire ou en ville au sein des pays limitrophes à celui de leur origine. Toutefois, les 10% de réfugiés ayant atteint l'Europe concentre l'attention médiatique qui, couplé au sentiment de crise migratoire, classe les demandeurs d'asile et réfugiés dans les priorités politiques européennes. Plusieurs s'accordent sur le fait que non seulement les réponses européennes ont été inappropriées et meurtrières, mais également sur le caractère désuet du système international de protection des réfugiés. Ce double échec est au coeur de l'ouvrage d'Alexander Betts et Paul Collier : *Refuge, Rethinking Refugee Policy in a Changing World*.¹ Cet ouvrage propose une approche alternative au système international de protection des réfugiés qui reste largement dominé par l'humanitarisme et que le droit international semble difficilement faire respecter. Le plus souvent traités par les études en anthropologie ou en droit, la protection des réfugiés est analysée ici par deux auteurs issus de la science politique et de l'économie. En effet, Alexander Betts est directeur du centre de recherche en humanitaire et en innovation au sein du *Refugee Studies Centre* à Oxford où il est également professeur. Ses spécialisations sont notamment les migrations forcées, les politiques internationales en matière d'asile et d'humanitaire principalement dans les régions subsahariennes. Toujours à Oxford, Paul Collier est professeur d'économie et de politique publique et il fût également, de 1998 à 2003, directeur du département de Recherche et Développement à la Banque Mondiale.

Les motivations à l'origine de cet ouvrage prennent leur source au sein d'un projet précédent soit au moment où Betts et Collier visitent une zone de développement économique désertée par les nationaux proches du camp Za'atari dans lequel les réfugiés ont peu d'opportunités économiques et éducatives. Cette idée initiale insuffle le fil conducteur de l'ouvrage puisque les auteurs plaident pour un assouplissement des normes internes afin de garantir le droit au travail des réfugiés tout en créant des zones de développement économique. L'idée principal s'inscrit dans un paradigme néo-libéral dans lequel il serait mutuellement avantageux pour chaque État de ne plus concevoir les réfugiés comme un fardeau et un enjeu humanitaire, mais plutôt comme une opportunité de développement économique national qui *in fine* profiterait aux réfugiés et à la stabilité régionale. Les conclusions

* Candidate à la maîtrise en droit et société à l'Université du Québec à Montréal (UQÀM).

¹ Alexander Betts et Paul Collier, *Refuge, Rethinking Refugee Policy in a Changing World*, New-York, Oxford University Press, 2017.

tirées de ce projet teintent également la méthodologie des auteurs: ils cherchent à esquisser de manière pragmatique des solutions viables pour réformer prochainement le système international de protection des réfugiés afin de le rendre approprié au contexte de crise dans lequel il s'insère et se doit d'être effectif.

La première partie de l'ouvrage, « Why is there a crisis ? » est consacré à la mise en perspective historique et contemporaine du système international de protection des réfugiés au regard de la crise actuelle et, plus généralement, des sources de violences généralisées à l'origine des déplacements massifs de populations. Les auteurs débent par le chapitre « Global Disorder » en effectuant une mise en corrélation entre d'une part, les facteurs actuels de déplacement et d'insécurité et d'autre part, les États fragiles. Ces derniers sont plus susceptibles de s'effondrer et d'être sources d'un nombre important de personnes déplacées dans les pays voisins.

Le chapitre « The Time-Warp » revient plus spécifiquement sur la rupture grandissante entre ces enjeux contemporains d'insécurité et entre l'actuel système de protection internationale des réfugiés. Premièrement, ils rappellent que la *Convention de 1951 relative au statut de réfugié (Convention de 1951)*² ainsi que la création en 1950 du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sont inextricablement imprégnés du contexte de la Guerre froide. Deuxièmement, le *Protocole relatif au statut du réfugié de 1967*³ consacre quant à lui l'extension géographique de ce système initialement intra-européen à un niveau global. C'est pourquoi, selon Betts et Collier, non seulement la définition du statut de réfugié est inadéquate, mais le sont également, sur le long-terme, les solutions apportées par le HCR. D'une part, la définition initiale centrée sur la persécution individuelle et le franchissement d'une frontière internationale ne prennent pas en considération les nouvelles formes de violence, issues par exemple d'un État failli, qui forcent un nombre important de personne à fuir. Les auteurs proposent alors d'élargir la portée de la définition de réfugié à la peur fondée d'une atteinte physique – comme le suggère le concept de *survival migration* d'Alexander Betts précédemment théorisé⁴. D'autre part, le HCR propose par défaut des silos humanitaire couvrant les besoins basiques, mais qui s'avèrent caducs dans la durée face aux réalités des réfugiés qui peuvent le rester pour plusieurs décennies.

² *Convention relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, 189 RTNU 137 (entrée en vigueur : 22 avril 1954) [*Convention de 1951*].

³ *Protocole relatif au statut des réfugiés*, 31 janvier 1967, 606 RTNU 267 (entrée en vigueur : 4 octobre 1967).

⁴ Le concept de *survival migration* élargit la définition comprise dans la *Convention de 1951* pour englober diverses causes de déplacements dite de force majeure (comme la persécution mais aussi les changements climatiques et les conflits armés). Ainsi, le concept de *survival migration* s'applique pour toute personne qui, dès lors qu'il existe une atteinte aux droits fondamentaux et que l'État d'origine ne veut ou ne peut y remédier, cette dernière devrait recevoir le soutien de la communauté internationale par le biais d'un asile temporaire ou permanent. Par conséquent, les réfugiés se retrouvent compris dans le concept de *survival migration* mais non l'inverse. Voir Alexander Betts, *Survival Migration, Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 2013 à la p 5.

Par la suite, le chapitre « The Panic » conclut cette première partie par le résultat désordonné inévitable entre ces nouveaux enjeux sécuritaires et le cadre légal censé protéger les réfugiés. Puisque sans réformes significatives, la protection internationale des réfugiés est restée *path-dependent* et s'est seulement vue interprétée de façon morcelée par chaque juridiction étatique sans coordination. Ainsi, le manque d'instructions du HCR et de la *Convention de 1951* quant à la coopération inter-étatiques – renforcées par les dynamiques géographiques de déplacements et d'insécurité – ainsi que la désuétude du système de protection des réfugiés a finalement encouragé trois options déshumanisantes pour ces derniers: le cantonnement dans des camps sur du long-terme, le choix d'une vie dans les zones urbaines dans l'irrégularité ou le choix de se lancer dans de périlleux voyages en direction de l'Europe.

C'est contre ces trois dernières options, qui constitue finalement le système actuel de protection des réfugiés que les auteurs entament la seconde partie de l'ouvrage dédié à l'établissement d'une nouvelle approche pour le système international de protection des réfugiés. Cette partie « The Rethink » est divisée en cinq chapitres traitant dans l'ordre, de l'éthique, des refuges, de l'assistance, du post-conflit et de la gouvernance.

Le premier chapitre concernant l'éthique, « Rethinking Ethics: The Duty of Rescue », esquisse le seuil moral universel sur lequel l'obligation d'aider et de donner l'asile aux réfugiés en accord avec les principes du cœur et ceux de la tête. Selon les auteurs, cette obligation repose sur le sentiment partagé d'une humanité commune et de compassion envers des personnes pour qui la fuite est nécessaire et non-choisie, contrairement aux migrants économiques. Seulement, la mise en pratique de cette obligation a largement été dominée par un paradigme humanitaire inefficace. C'est à ce moment que les auteurs soutiennent qu'il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de protection pour les réfugiés à travers une coordination substantielle entre différents acteurs basés sur les principes des avantages comparatifs et d'une juste répartition du fardeau.

La nécessité d'aborder un nouveau paradigme dans la protection des réfugiés est davantage traitée dans le second chapitre: « Rethinking Havens: Reaching Everyone ». Cette partie traite plus précisément du paradigme humanitaire qui domine les actions du HCR et qui s'avère néfaste concernant la majorité des réfugiés dans les pays où ils se situent le plus, c'est-à-dire les pays limitrophes à leurs États d'origines, car nombreux sont ceux qui souhaitent y retourner. Parallèlement, c'est envers ses endroits que le moins de ressources et d'attention médiatique sont apportées. Or, si l'approche humanitaire s'avère pertinente dans un premier temps, celle-ci perdure de façon problématique en maintenant la majorité des réfugiés dans des conditions d'urgence pour plusieurs années. C'est pourquoi, par exemple, 80% des réfugiés en Jordanie ont désertés les camps humanitaires pour rejoindre différentes zones urbaines afin de pouvoir trouver un travail, le plus souvent irrégulièrement. D'autres ont fait le choix d'envoyer un membre de la famille capable de travailler en direction des États européens. Or, une approche axée sur le développement, entendu comme l'accès à l'emploi, à l'éducation et à des infrastructures permanentes, permettraient de

ne plus seulement considérer les réfugiés comme des victimes passives, mais également comme des agents autonomes et économiques capables de s'émanciper et de vivre dignement dans un pays d'accueil. En d'autres termes, les auteurs plaident pour une application des droits économiques et sociaux compris dans la *Convention de 1951* et un équilibre des ressources attribuées aux réfugiés restait proche de leur État d'origine.

Le troisième chapitre intitulé « Rethinking Assistance: Restoring Autonomy » s'articule autour de la mise en œuvre de ces alternatives visant à remplir l'obligation de porter assistance aux réfugiés *via* les possibilités issues de la mondialisation. En s'articulant autour des concepts de gains mutuels et en élargissant les acteurs intervenant dans l'aide aux réfugiés, les auteurs proposent un modèle économique de création de zones économiques. Ce modèle s'étend sur un spectre allant du modèle de l'intégration au modèle de l'incubation, en fonction des besoins du pays d'accueil et de leur faisabilité. Ainsi, au sein du modèle d'intégration, les réfugiés jouissent des mêmes droits politiques et économiques que les citoyens. Pour illustrer ce modèle, les auteurs présentent l'exemple de l'Ouganda. Tandis que dans le modèle d'incubation, les réfugiés se verraient attribuer des zones périphériques de développement économique, comme il serait possible de mettre en place en Jordanie. Le prototype amorcer pour la mise en place de zones économiques en Jordanie s'avère être un exemple intéressant en raison des conditions similaires à d'autres États recevant un nombre important de réfugiés. Par ailleurs, les États moins concernées par un afflux de réfugiés devraient contribuer, selon leur capacité, à investir et permettre à des multinationales de pouvoir s'installer au sein de ces zones économiques. Ainsi, ces *incubator cities* auraient non seulement la possibilité de restaurer l'autonomie et la dignité des réfugiés en proposant des emplois, comme le ferait une ville, tout en profitant à l'économie nationale du pays d'accueil. Ce faisant, ces zones économiques peuvent supporter également la reconstruction et la consolidation de l'État failli sur le long-terme et peuvent également réduire l'afflux de réfugiés aux portes de l'Europe.

Ce thème est davantage traité dans le quatrième chapitre « Rethinking Post-Conflict: Incubating Recovery ». En effet, beaucoup de réfugiés souhaitent revenir dans leur État d'origine une fois le conflit terminé. Or, en créant des zones économiques pour les réfugiés, les jeunes hommes et jeunes diplômés n'auront pas à essayer de fuir en direction de l'Europe. Les auteurs rappellent les effets néfastes que constitue le *brain drain* pour la reconstruction d'un État failli ainsi que la fuite des entreprises. Par ailleurs, il rappelle que les conditions qui maintiennent des travailleurs en inactivité forcée pendant un certain temps ont pour effet de « faire oublier » un savoir-faire et plus particulièrement dans le domaine de la construction; domaine qui s'avère essentielle dans un État à reconstruire. Ainsi, la promotion d'un cadre d'assistance axée sur l'humanitaire puis le développement aura des effets bénéfiques sur le long terme.

Enfin, le dernier chapitre concernant la gouvernance, « Rethinking Governance: Institutions that Work », traite surtout de la nécessité de construire une nouvelle architecture globale de gouvernance afin d'encourager et de coordonner la coopération internationale, et ce, contrairement à ce qui se passe actuellement en

matière de protection et d'asile. Cette nouvelle architecture se base sur les principes du partage du fardeau ainsi que des avantages comparatifs et ne se limiterait plus uniquement aux principes légaux. Les auteurs esquissent une alternative pragmatique et réaliste aux institutions chargées de la protection des réfugiés en éclatant l'approche humanitaire stato-centrée pour permettre à d'autres acteurs économiques d'investir et de créer des emplois tout en privilégiant des regroupements moins internationaux que régionaux.

La dernière partie du livre, « History, the Remake » anticipe plusieurs objections possibles quant aux modèles proposés par les auteurs en transposant temporellement le paradigme d'assistance aux réfugiés sous le signe du développement lors de la crise en de 2011 en Syrie par exemple ou en transposant ce modèle à d'autres crises migratoires situés au sein d'autres réalités géopolitiques. Ce faisant, les auteurs questionnent l'élasticité de leurs arguments tout en restant humble quant à leur objectif initial qui reste celui d'imaginer une approche pragmatique et effective quant au système de protection internationale pour la majorité des réfugiés, qui soit centrée sur leur autonomie et sur la coopération active, complémentaire et intéressée de divers acteurs internationaux.

Bien que sorti récemment en 2017, *Refuge, Rethinking Refugee Policy in a Changing World* est un livre qui fait l'objet de nombreuses recensions et de plusieurs critiques. Certaines se sont attardées sur les aspects éthique du livre⁵, tandis que d'autres ont privilégiés l'analyse de l'usage de l'économie et des zones économiques de développement⁶ ou encore de l'effectivité de l'application de la théorie des avantages comparatifs⁷ dans des contextes propres aux vies de réfugiés. Finalement, même si l'on ne partage pas les mêmes perspectives ou conclusions que Betts et Collier, il faut admettre qu'ils ont réussi à rendre accessible un débat complexe et à amorcer un changement narratif quant aux réfugiés, comme en résonne les nombreux articles parus dans les journaux au sujet de leur publication. Ainsi, ce qui est notable à l'égard de cet ouvrage reste la volonté de ne pas s'adresser uniquement à un lectorat spécialisé dans le domaine des migrations forcées. C'est probablement cette même volonté qui a amené les auteurs à insérer plusieurs graphiques, cartes et photographies pour illustrer leurs propos. Par conséquent, quand bien même cet ouvrage n'a pas été traduit, plusieurs articles de journaux y font référence en français et en allemand. Ces articles dressent divers comptes-rendus quant à ce qui est véritablement novateur⁸ dans l'approche de Betts et Collier: le développement de zones économiques en vue de créer des emplois pour les réfugiés. Mais d'autres articles ont également permis de

⁵ Shaun Hargreaves Heap, « Politics not ethics: a review of *Refuge: Transforming a Broken Refugee System* by Alexander Betts and Paul Collier » (2017), en ligne : *Refugee History* <<http://refugeehistory.org/blog/2017/5/19/refuge-transforming-a-broken-refugee-system>>.

⁶ Elisa Pascucci, « Can capitalism help refugees? Review of the book *Refuge: transforming a broken refugee system* by Betts & Collier » (2017) 195:2 *Fennia*, en ligne : <<https://fennia.journal.fi/article/view/66415>> et voir aussi, Frances Webber, « Refusing Refugee » (2017) 59:3 *Race & Class* en ligne : <<http://journals.sagepub.com.proxy.bibliotheques.uqam.ca:2048/doi/abs/10.1177/0306396817738439>>.

⁷ Behzad Yaghmaian, « How Not to Fix the Refugee Crisis – A Response to 'Refuge' » (20 avril 2017), en ligne : *Refugees Deeply* <<https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/04/20/how-not-to-fix-the-refugee-crisis-a-response-to-refuge>>.

⁸ Heaven Crawley, « Migration: Refugee economics » (6 avril 2017) *Nature Journal* 544 à la p 27.

remettre à l'ordre du jour l'importance des droits économiques et sociaux compris dans la *Convention de 1951* ou encore de rappeler que la majorité de la crise ne se situe pas aux portes de l'Europe, mais bien dans les régions adjacentes aux États faillis.