



Les mouvements de réfugiés en Afrique comme illustration d'une nécessaire évolution du droit des réfugiés.

**Mémoire de géopolitique
du commissaire commandant Xavier BENOIST**
dans le cadre de l'étude dirigée
« Démographie et Géopolitique »

Directeur : Jean-Claude CHESNAIS

Directeur de recherches à
l'Institut National des Etudes
Démographiques

Avril 2002

Les mouvements de réfugiés en Afrique comme illustration d'une nécessaire évolution du droit des réfugiés

SOMMAIRE

PARTIE I : Le drame des réfugiés : fléau du 20^{ème} siècle ?

Les flux de réfugiés : définition d'un enjeu politique

L'exemple de l'Afrique

PARTIE II : Vers une nécessaire évolution du droit des réfugiés ?

La Convention de Genève : des interprétations restrictives

Une évolution juridique souhaitable : les réfugiés pour motifs environnementaux

La fin des réfugiés ?

PARTIE III : La fin des réfugiés ?

Des camps de réfugiés aux « solutions durables »

Les enjeux du rapatriement

Les politiques préventives

L'asile en question

Pour une vraie politique des réfugiés

INTRODUCTION

La question des mouvements migratoires est très politisée, surtout lorsqu'il s'agit de flux du Sud vers le Nord. Le développement des transports et la mondialisation des activités économiques ont précipité un phénomène encore limité au sortir de la seconde guerre mondiale : il y avait cinq millions de migrants économiques en 1958 mais trente-cinq en 1985 et plus de quarante aujourd'hui¹. Pour originaux qu'ils soient, les mouvements de réfugiés révèlent une dimension tout aussi politique. Là encore, la tendance est à l'augmentation. Le nombre de personnes assistées par le Haut commissariat des Nations unies aux réfugiés, le HCR, est passé de dix-sept millions en 1990 à presque vingt-deux millions en 2000. On estime ainsi que les déplacements forcés de population affectent une bonne cinquantaine de millions de personnes dans le monde.

Depuis la fin de la guerre froide, les conflits ne sont cependant pas plus nombreux et ils sont souvent de "basse intensité". Une idée courante, défendue par des penseurs comme Glucksmann², veut que les combats fassent désormais beaucoup plus de morts dans les populations civiles que dans les rangs des militaires. Cela reste historiquement à vérifier. Batailles et pillages au Moyen Âge ont fait des ravages dans la paysannerie et la première guerre mondiale a sans doute été une exception car elle a fait plus de dégâts parmi les militaires que chez les civils. La différence aujourd'hui est surtout que les déplacements de populations sont devenus un objectif militaire de certains belligérants, en partie à cause de l'aide humanitaire et du capital logistique qu'elle représente. Les affrontements en Macédoine provoquent des départs massifs vers l'étranger. La guerre civile de Sierra Leone s'étend au sud de la Guinée, prenant pour cible les exilés, déjà en butte à l'hostilité de la population. Les flambées de violence en Indonésie ont déplacé un million de personnes. Autant de drames qui le soulignent : oubliée des médias, la question des réfugiés est au cœur de l'actualité. A chaque grande crise, l'énorme machine humanitaire se met en place : les organisations non gouvernementales (ONG) et les grands organismes internationaux, au premier rang desquels le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), effectuent leur long et éprouvant travail : recenser, soigner, nourrir, protéger, rassurer... Mais qu'en est-il des solutions ante crises ?

L'établissement de camps sous perfusion humanitaire est à cet égard devenu une facilité tactique. Il ne s'agit pourtant pas d'une solution durable et la protection des réfugiés ne peut

¹ Ricca, S., 1990, Migrations internationales en Afrique : aspects légaux et administratifs, Paris, L'Harmattan, p. 14-15. Robin, N., 1996, Atlas des migrations ouest-africaines vers l'Europe, 1985-1993, Paris, ORSTOM, p. 7. 1

² Glucksmann, A. & Wolton, Th., 1986, Silence on tue, Paris, Grasset, 290 p.

même pas toujours y être correctement assurée. Les proximités géographiques et les apparentements ethno-culturels ne garantissent pas des relations sereines avec les autochtones, surtout là où les ressources s'avèrent vite insuffisantes et où la pression foncière était déjà un facteur de tensions. Au HCR, la part du budget dédiée aux projets d'intégration locale n'a d'ailleurs cessé de diminuer au profit non pas tant d'opérations de rapatriement que d'un effort accentué sur le développement régional dans l'ensemble de la zone d'accueil.

Le HCR s'est aussi retrouvé en train de cautionner des opérations de rapatriement au caractère plus ou moins forcé, par exemple pour les Hutu du Zaïre vers le Rwanda ou les Rohingya du Bangladesh vers la Birmanie. On sait combien la mesure du risque-pays est sujette aux manipulations de tout bord. Dans le cas du HCR, il est évident que l'évaluation des conditions de retour des réfugiés a été influencée par des considérations qui n'avaient rien d'humanitaire. Le nombre total de réfugiés et de personnes déplacées est en train de devenir un problème mondial. Les questions de stabilité géopolitique et les intérêts humanitaires en jeu sont évidents. Pour y réagir de façon efficace, il faut une politique fondée sur les causes des migrations transfrontières et nationales.

Nous le voyons bien, l'ampleur des exodes et la multiplication des demandeurs d'asile constituent un véritable défi pour le système international de protection des réfugiés établi à la fin de la Seconde Guerre mondiale et qui est aujourd'hui à la croisée des chemins. La transformation en cours des politiques occidentales soulève la question cruciale de la volonté des pays démocratiques de continuer à assurer la protection des réfugiés.

La Convention de Genève sur les réfugiés, adoptée par l'ONU en 1951, est-elle encore adaptée à la situation actuelle? La question est controversée, tant parmi les experts que dans le débat public. Ne conviendrait-il pas de faire évoluer rapidement le droit humanitaire international et plus particulièrement le droit des réfugiés, comme outil pour traiter à la racine les flux de réfugiés. Une évolution du HCR, de ses statuts et de ses modes de financement, seul outil conséquent existant pour agir, serait alors indispensable.

1. Le drame des réfugiés : fléau du 20^{ème} siècle ?

1.1. Les flux de réfugiés : définition d'un enjeu politique

1.1.1. Réfugiés : un concept « mouvant »

La question des réfugiés n'est pas nouvelle : l'histoire de l'humanité est jalonnée d'exodes et de mouvements forcés de populations. Mais le problème n'a été reconnu comme phénomène

social spécifique qu'à la fin du XVIème siècle. Le terme de « réfugié » est, en effet, apparu pour la première fois en 1573, lorsque les calvinistes hollandais fuyant la répression espagnole ont trouvé refuge chez leurs coreligionnaires français et ont été protégés par le roi de France, alors en lutte contre le royaume d'Espagne qui dominait les Pays-Bas. Ce rappel historique montre que, dès l'origine, ce qui définit le réfugié, ce n'est pas seulement la persécution, c'est aussi le sentiment d'une responsabilité particulière à son égard. Les réfugiés ont toujours existé, mais ils ne sont protégés qu'en fonction du sentiment de solidarité et de l'intérêt politique qu'ils suscitent.

Le XXème siècle, toutefois, marque le passage des réponses ad hoc et des solidarités particulières à une institutionnalisation et à une universalisation du problème des réfugiés. Après la Première Guerre mondiale et la création de la Société des Nations (SDN) apparaît l'idée que la « communauté internationale » a collectivement l'obligation de fournir assistance et protection aux réfugiés sur l'ensemble de la planète. Après la Seconde Guerre mondiale, le système international de protection que nous connaissons aujourd'hui se constitue, avec la création du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et la signature de la convention de 1951 sur le statut de réfugié. Du côté occidental tout d'abord, les positions à l'égard des réfugiés ont beaucoup changé. Le HCR avait été créé avec la signature de la convention de Genève en 1951 avec un mandat de trois ans. Il s'agissait à l'époque d'accueillir d'aider à la réinstallation de plus de 1 million de réfugiés européens déracinés par la seconde guerre mondiale, qui venaient principalement d'Europe de l'Est et qui "*votaient avec leur pieds*" en choisissant la liberté. Étaient seulement concernés les "réfugiés politiques" qui demandaient un asile permanent dans les pays occidentaux. La convention de Genève ne protégeait pas les victimes d'événements antérieurs à 1951 et se limitait concrètement au territoire européen dans le cadre de la guerre froide.

Mais les nombreux mouvements de population de l'après-guerre - notamment lors de la crise hongroise en 1956 - ont incité les Nations Unies à reconduire le mandat du HCR par périodes de cinq ans. Son action s'est progressivement étendue à l'assistance et à la protection non seulement des réfugiés, mais aussi d'autres catégories de personnes fragilisées : demandeurs d'asile, populations déplacées et personnes rapatriées.

Selon l'article premier de la convention de Genève de 1951, le terme « réfugié » s'applique à toute personne qui *«[...]craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité*

et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels évènements, ne peut, ou en raison de la dite crainte, ne veut y retourner»³.

Le protocole de New York en 1967 devait ensuite élargir le concept de réfugié et ouvrir la voie à des arrivées massives depuis les pays du Sud. La maîtrise des flux migratoires a alors pris le pas sur la question des droits de l'homme. On a surtout voulu éviter une "invasion" de réfugiés indésirables vers l'hémisphère Nord. La convention de Genève laissait une grande marge d'interprétation en matière de persécution, notion hautement subjective. Dans la pratique, les autorités ont obligé les demandeurs d'asile à apporter la preuve de leur persécution par un État, ce qui a par exemple permis d'écarter les Algériens ou les Bosniaques sous prétexte qu'ils n'étaient pas victimes des agissements d'un gouvernement.

Une sorte de syndrome de Munich s'est opéré : si on ne faisait rien dans les pays en voie de développement, il serait vite impossible de contenir les flux migratoires en direction du monde industrialisé. C'est ainsi que les États-Unis ont mis une sourdine à leurs attaques contre Cuba quand Fidel Castro a annoncé qu'il ouvrait les frontières du pays, ou qu'ils sont intervenus à Haïti pour prévenir un exode massif de réfugiés "politico-économiques" vers les côtes de Floride.

L'aide humanitaire a pris une nouvelle dimension. L'assistance et la réinstallation des réfugiés dans des pays tiers ont cédé la place à des opérations de rapatriement, voire de prévention par le biais d'interventions "militaro-humanitaires". Ceci a eu pour conséquence une implication grandissante à l'intérieur des pays en guerre. Justifié par un corpus juridique qui condamnait la non-assistance à personne en danger, le concept d'ingérence humanitaire, formulé par Bernard Kouchner à la fin des années 1980, a connu ses premières applications avec le couloir humanitaire de l'Opération *Lifeline Sudan* début 1989 et a triomphé avec la zone d'exclusion du Kurdistan iranien en 1991.

Le droit international des réfugiés se fonde donc à ce jour sur les textes suivants :

- la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés de 1951 ;
- le protocole de New York relatif au statut des réfugiés de 1967 ;
- la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969 ;
- la déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984 ;
- diverses résolutions adoptées en particulier par l'Assemblée générale des Nations Unies.

³ La Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), et la Déclaration de Carthagène ont élargi cette définition pour inclure les personnes qui fuient les événements perturbant gravement l'ordre public, tels des conflits armés ou des troubles.

Notons enfin que si les **réfugiés** ont fui à l'extérieur de leur pays, **les personnes déplacées** n'ont, en revanche, pas franchi les frontières nationales. ; Les réfugiés bénéficient, en premier lieu, de la protection que leurs confère le droit des réfugiés dont nous venant de rappeler les fondements. Ils sont aussi protégés par le droit international humanitaire lorsqu'ils sont les victimes d'un conflit armé, qu'ils se trouvent au pouvoir de la partie adverse ou touchés par les hostilités dans le pays d'accueil. La IV^{ème} Convention stipule aussi le principe de non-refoulement qui est à la base du droit des réfugiés.. Dans un conflit armé, les **personnes déplacées** à l'intérieur de leur pays sont protégées par les règles du droit international humanitaire, lequel offre une large protection à la population civile. Ces règles visent tout spécialement à protéger les civils contre les effets des hostilités. Par exemple, il est interdit d'utiliser contre eux la famine comme méthode de combat ainsi que de détruire les biens indispensables à leur survie.

Le HCR est un exemple criant de cette évolution du concept de « réfugié ». Son budget, qui dépasse le milliard de dollars, est très dépendant des donations des pays développés, à la différence d'autres organisations onusiennes qui peuvent compter sur les cotisations obligatoires des États membres. De ce fait, le HCR a plutôt dû se plier aux injonctions de l'Occident, qui préférait distribuer des secours dans le Tiers Monde plutôt que d'accorder sur son territoire une protection aux demandeurs d'asile. Le mandat s'est élargi à certaines catégories de déplacés à l'intérieur de frontières nationales. Ainsi, le HCR assiste près de quatre millions de personnes qui n'ont pas le statut de réfugiés, et leur proportion va augmentant.

Le HCR, malgré ces premières limites que nous venons de cerner reste cependant l'outil le plus adapté pour mesurer l'ampleur du phénomène « réfugiés ».

1.1.2. Réfugiés : l'ampleur du phénomène

Compter les réfugiés, masse mouvante par excellence, n'est certes pas chose aisée. Les difficultés rencontrées sur le terrain sont, somme toute, assez similaires à celles du colonisateur lorsqu'il commença à essayer d'établir des états civils en Afrique noire après la première guerre mondiale. Au-delà des resquilles, elles tiennent à des réticences culturelles, concernant par exemple la déclaration des décès chez les Kikuyu du Kenya, qui n'enterraient que les riches au grand dam des missions chrétiennes et des règles de salubrité publique qu'elles tentaient d'inculquer. Les recensements de la période post-coloniale ne sont pas plus fiables et ont pu être gonflés afin de réduire le produit national brut par habitant et d'entrer dans la catégorie des pays les moins avancés (PMA), qui ont accès à des facilités de crédit auprès de la Banque mondiale.

La manipulations des chiffres sur les réfugiés obéit à la même logique, pas toujours dans le sens d'une exagération, d'ailleurs. Pour diverses raisons, les autorités ont parfois minimisé l'ampleur des famines, ce qui a pu contribuer à la chute du Negus à Addis Abeba en 1974 ou de Nimeiri à Khartoum en 1985. Dans la région du Darfour en 1984, le gouvernement soudanais ne souhaitait pas voir arriver ces témoins gênants qu'étaient les ONG. Dans la région du Bahr el Ghazal en 1988, l'aide alimentaire allait à l'encontre des intérêts des alliés du gouvernement, les milices tribales et les commerçants *jellaba* qui avaient capitalisé sur la pénurie pour faire monter les prix des biens de première nécessité tout en rachetant le bétail des éleveurs pour des sommes dérisoires.

Les déplacements forcés de populations n'ont ainsi pas échappé aux considérations politiques. L'aménagement de territoires " nationaux " a pu se faire à coups de déportations massives et l'Afrique subsaharienne n'a rien à apprendre en matière de " nettoyage " ethnique. Le départ du réfugié a parfois été une expulsion plus qu'une fuite, nuance fondamentale qui est autant d'actualité aujourd'hui en ex-Yougoslavie qu'en Israël. Comme au Nord, les pays du Sud ont en fin de compte géré la question des réfugiés avec des critères où la raison d'État l'emportait largement sur les élans du cœur.

Comme l'illustre le tableau suivant, en 2000, le HCR a placé sous sa protection 21,3 millions de personnes, parmi lesquelles 1,2 million de demandeurs d'asile, 2,5 millions de rapatriés et 6,9 millions de déplacés.

(Source : rapport annuel du HCR)

REGION	Au 1^{er} janvier 1999	Au 1^{er} janvier 2000	Au 1^{er} janvier 2001
Afrique	6 284 950	6 250 540	6 072 900
Asie	7 474 740	7 308 860	8 450 000
Europe	6 212 550	7 285 800	5 571 700
Amérique latine et Caraïbes	102 400	90 170	575 600
Amérique du Nord	1 305 400	1 241 930	1 047 100
Océanie	79 510	80 040	76 000
TOTAL	21 459 550	22 257 340	21 793 300

Les réfugiés recensés comme tels ne représentent dans cette comptabilité qu'environ la moitié, soit 11,6 millions de personnes. Souvent cités, ces chiffres ne donnent qu'une image incomplète de la réalité. Il faudrait y ajouter les 20 à 25 millions de personnes déplacées dans leur propre pays⁴ - 30 millions selon certaines sources - dont les conditions de vie sont très

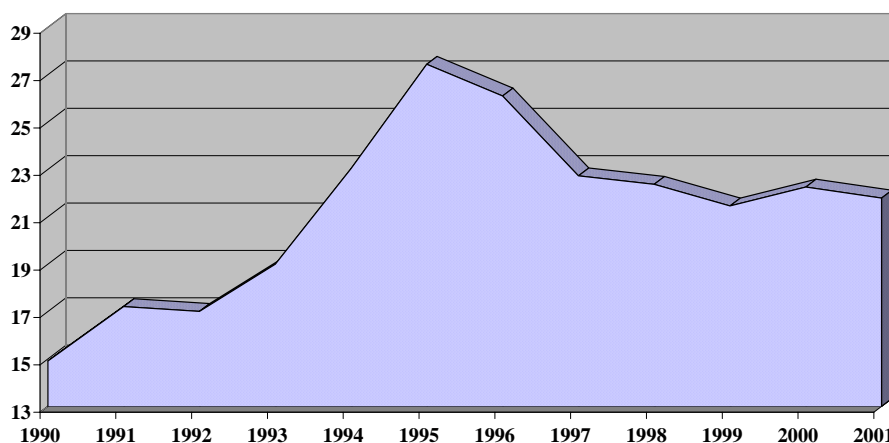
⁴ Estimations du Comité des Etats-Unis pour les réfugiés (USCR) qui compilent de nombreuses sources non gouvernementales.

pénibles, d'autant plus qu'elles ne reçoivent pratiquement ni aide ni protection. 2 millions au Congo-Kinshasa, 4 millions au Soudan, plus de 1 million en Indonésie, entre 1,5 et 2 millions en Colombie, en ex-Yougoslavie, au Burundi et au Rwanda, en Angola, etc. : ces statistiques donnent le vertige. Seul un quart de cette population est prise en charge par le HCR (un peu moins de 7 millions de personnes en 1999 dans le Caucase, en ex-Yougoslavie, en Afrique de l'Ouest et au Sri Lanka), et encore faut-il qu'il en reçoive le mandat.

Ces chiffres ne sont que des estimations. Saura-t-on jamais combien d'Est-Timorais fuyant les massacres sont passés à l'ouest de l'île ? Combien de Soudanais ont fui la guerre et la famine ? Combien de Congolais ont été engloutis dans les forêts tropicales ? Tous les jours, de nouveaux réfugiés viennent rejoindre le cortège, d'autres (beaucoup moins nombreux) rentrent chez eux. Alors, combien sont-ils vraiment : 20 ou 50 millions ? Nul ne peut le dire avec certitude.

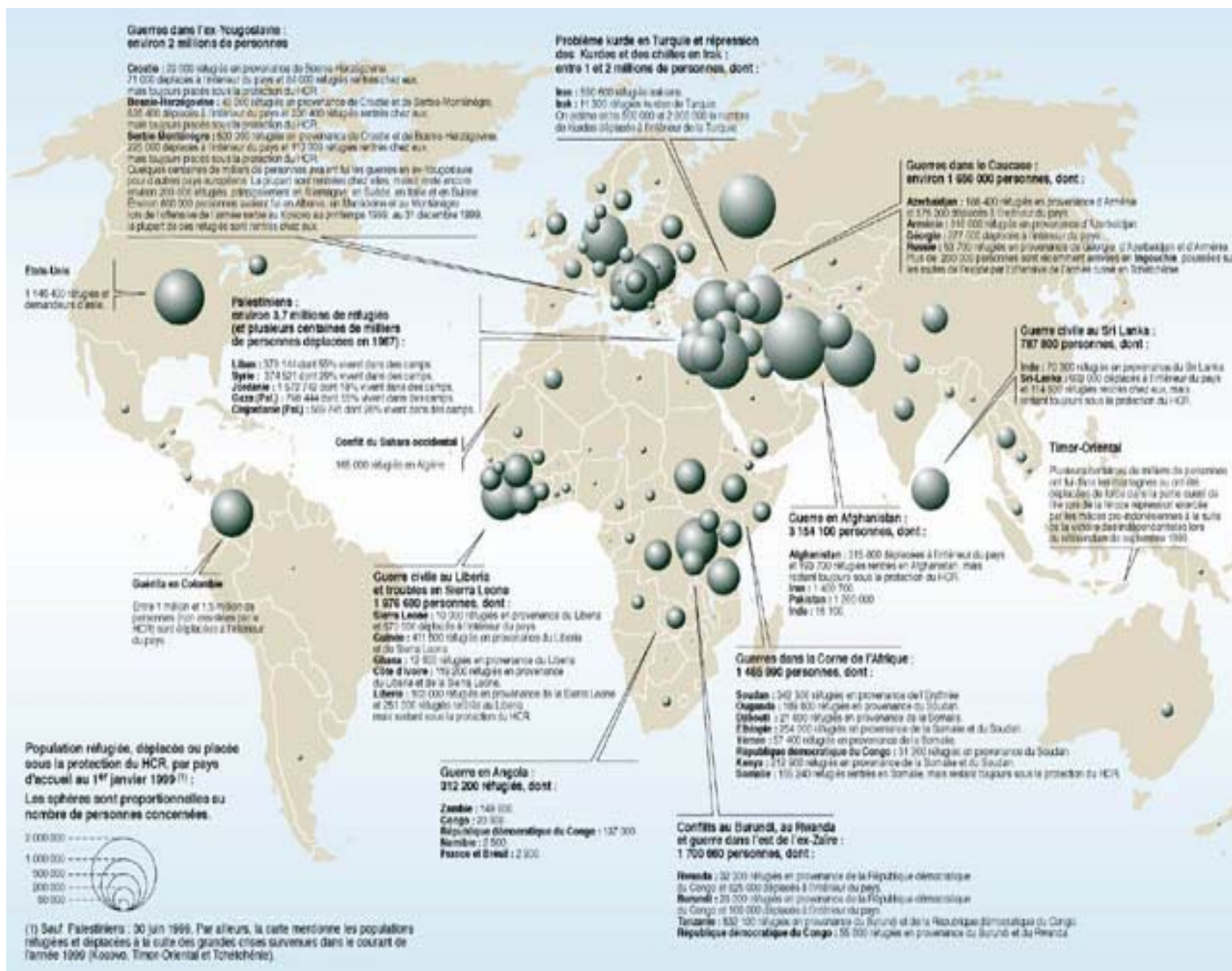
La question des personnes déplacées (à l'intérieur de leur propre pays) est âprement discutée au sein de l'Organisation des Nations unies (ONU). Leur protection n'est pour l'heure que marginalement du ressort du HCR : le statut de réfugié implique le franchissement d'une frontière internationale. Faut-il réunir les déplacés et les réfugiés dans une même catégorie juridique et les protéger de manière égale, comme le propose le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies pour les personnes déplacées ? Au HCR, certains y sont hostiles : selon eux, cela fragiliserait encore plus le statut des réfugiés. De surcroît, le HCR,

Evolution du nombre de personnes relevant de la compétence du HCR (en millions)

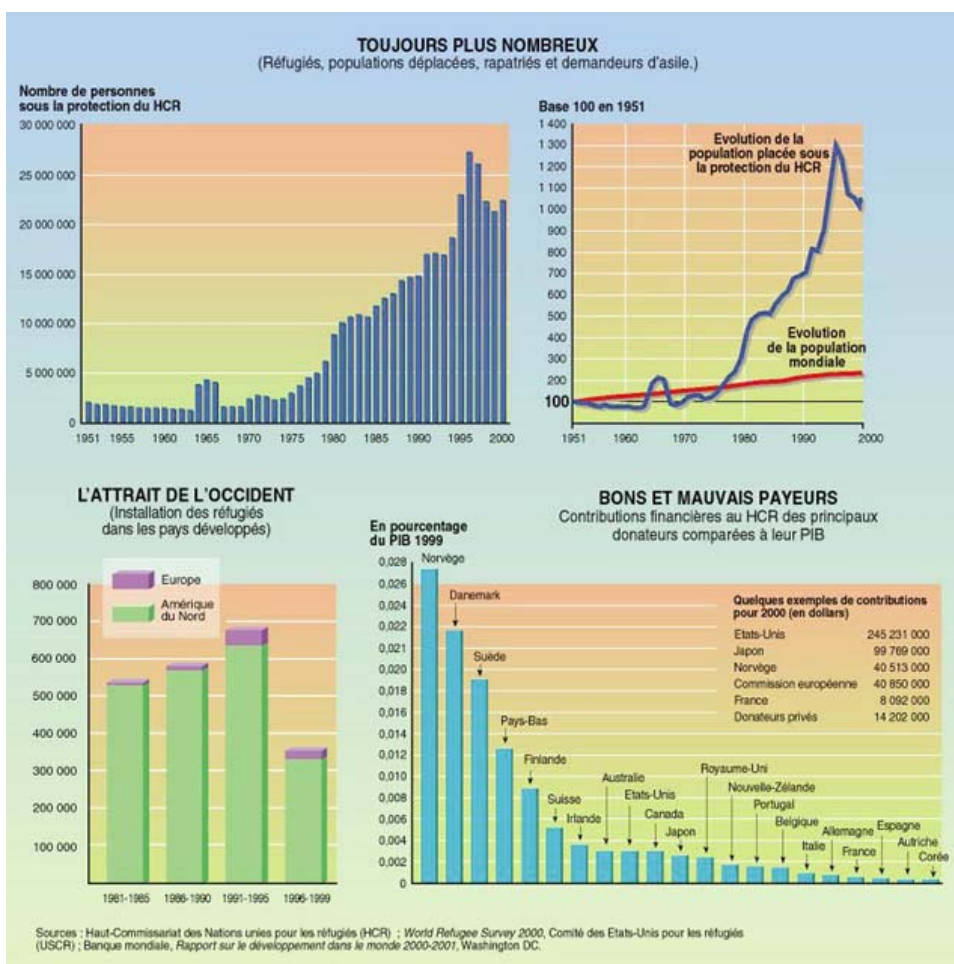


qui peine déjà à réunir les fonds nécessaires pour assurer la protection des 21,3 millions de personnes dont il a la charge, ne dispose pas des structures nécessaires. La courbe précédente sur l'évolution du nombre de personne relevant de la compétence du HCR illustre bien que

depuis une petite dizaine d'années, la structure HCR parvient à prendre en charge une vingtaine de millions de personnes.



On pourra par ailleurs consulter à titre indicatif les rapports annuels du HCR, dont un exemple est joint en annexe II, et qui détaillent région par région le recensement des réfugiés, demandeurs d'asile, rapatriés et déplacés suivis par cette organisation. Il convient pourtant de noter que, par exemple, le Comité International de la Croix Rouge (CICR) établi lui aussi des recensements dont les différences avec ceux du HCR sont sensiblement différents. Mais ces différences ne portent pas tant sur le nombre –que des estimations du Comité des Etats-Unis pour les réfugiés (USCR) multiplie, comme nous l'avons souligné-, mais sur l'implantation géographique de certaines populations de réfugiés. Nous n'avons pas réussi à comparer sur carte les implantations du HCR et celles du CICR, ce qui pourrait faire l'objet d'un travail de recherche complémentaire. Cependant, la carte en annexe III détaillant les population déplacées relevant du HCR et celles n'en relevant pas, peut être considérée comme une première illustration. Il est probable que les modes et sources de financement différencié de



ces deux organismes peuvent expliquer cette constatation, critère qui devrait être croisé avec les capacités structurelles de chacune de ces institutions.

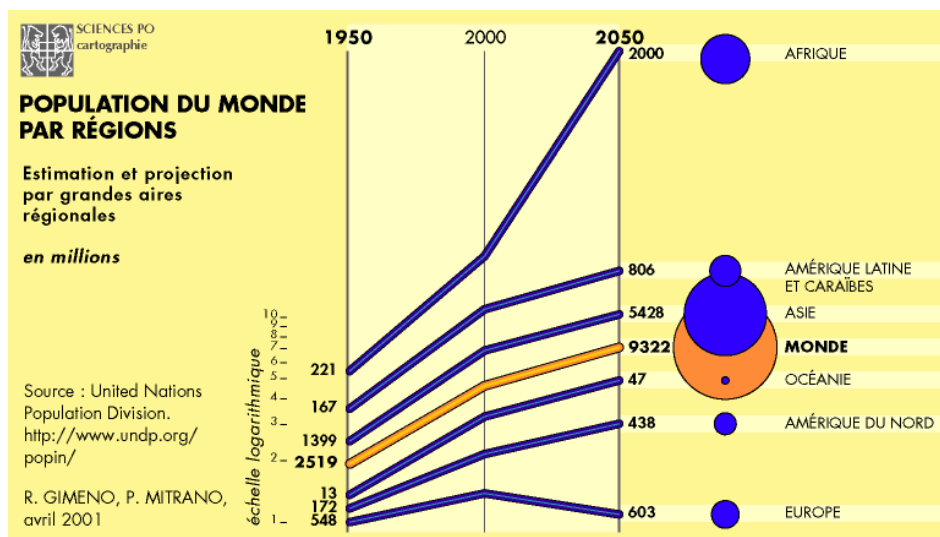
Comme nous l'avons écrit, le HCR est principalement financé par les contributions volontaires des gouvernements, pour des opérations d'urgence et aux programmes à long terme. « *Il manque un cinquième [du budget] pour couvrir l'ensemble des besoins estimés par*

les agences sur le terrain », regrettait M. Ron Redmond⁵ lors de la publication du rapport annuel du HCR. Les Etats, lassés d'avoir à donner toujours davantage, répugnent de plus en plus à mettre la main au porte-monnaie, et l'organisation éprouve, chaque année, des difficultés croissantes à boucler son budget. En 1980, elle disposait de soixante dollars par réfugié et par an. Elle n'en a plus que quarante en 2001.

« Il devient impossible de poursuivre certains projets d'assistance engagés pour tenter de conduire les réfugiés à une plus grande autosuffisance (habitat, santé et éducation) », indique M. Michel Gabaudan⁶ à la même occasion.. Des centaines de milliers d'enfants ne peuvent plus être scolarisés, on abandonne les programmes de nutrition. Dans le schéma idéal, les dons sont dédiés aux opérations en fonction des urgences ou des besoins d'assistance. Mais il arrive que les gouvernements demandent l'affectation des sommes à certaines régions du monde, jugées par eux prioritaires, privant ainsi le HCR de la possibilité de répartir les fonds là où les besoins se font le plus sentir. En 1999, un réfugié de la crise du Kosovo a eu droit en moyenne à 120 dollars, contre 35 dollars au réfugié d'Afrique de l'Ouest.

En outre, les statistiques révèlent que les pays riches, qui dressent autour d'eux des murs de plus en plus hauts, sont loin de porter l'essentiel du fardeau. Les demandeurs d'asile et les réfugiés qui tentent leur chance en Europe et en Amérique du Nord ne représentent qu'à peine 5 % du total des réfugiés et déplacés dans le monde. Et seuls 0,2 % de ce total finissent par s'installer dans les pays riches, dont plus de 95 % dans une Amérique du Nord qui, elle, n'a pas oublié - contrairement à l'Europe - ce qu'elle doit à l'immigration.

De l'avis de M. Ruud Lubers, le tout nouveau Haut commissaire aux réfugiés, l'attitude des



gouvernements des pays riches est aberrante : « D'une part, ils ne financent pas les programmes qui pourraient aider les réfugiés à retourner chez eux ou à vivre mieux là où les

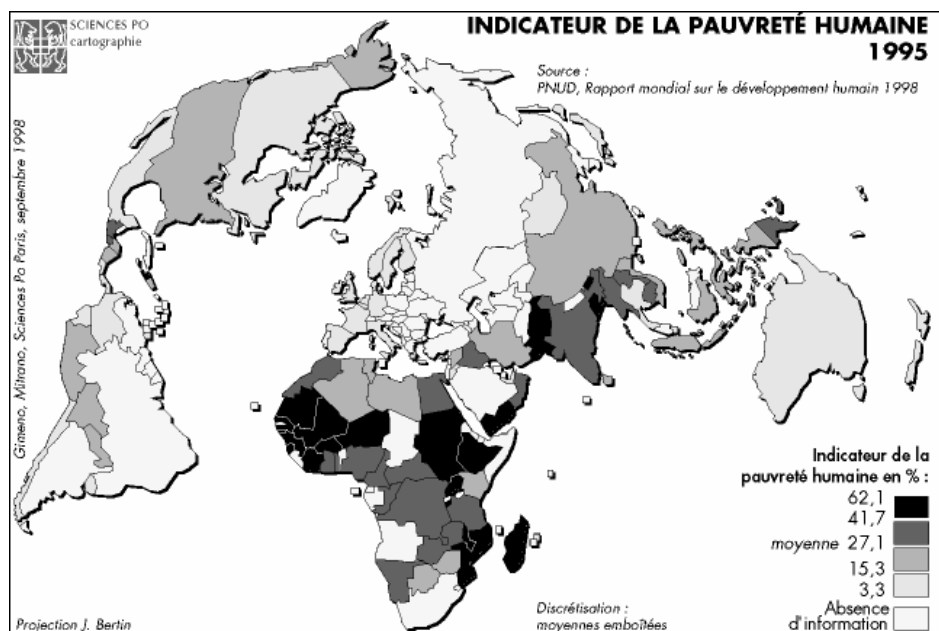
⁵ Service information du HCR.

⁶ Service des relations avec les donateurs, du HCR.

hasards de l'exil les ont fait échouer⁷, et, d'autre part, ils restreignent chaque année un peu plus l'accès légitime - pour des peuples menacés - à l'asile et la sécurité sur leur territoire. » Pourtant, il faudra bien qu'ils choisissent un jour.

1.2. L'exemple de l'Afrique

Le Conseil de sécurité a reconnu lors du « Mois de l'Afrique », récemment, l'importance de l'expérience accumulée par les Etats africains qui accueillent des réfugiés et qui doivent assumer les conséquences de l'existence des camps et des zones d'installation des réfugiés et de la charge immense qui leur est ainsi imposée. Les efforts déployés pour faire face aux besoins des réfugiés en Afrique, en particulier ceux du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et ceux des pays d'accueil font à ce titre office d'exemple dans le domaine. C'est pourquoi il nous semble intéressant de détailler ce phénomène des réfugiés dans cette partie du monde. De plus comme le montre la carte ci-contre et le graphique ci-dessus,



l'Afrique est au centre de la pauvreté mondiale et devrait connaître les plus grandes évolutions mondiales, quant à la taille de sa population, en proportion, dans les années à venir.

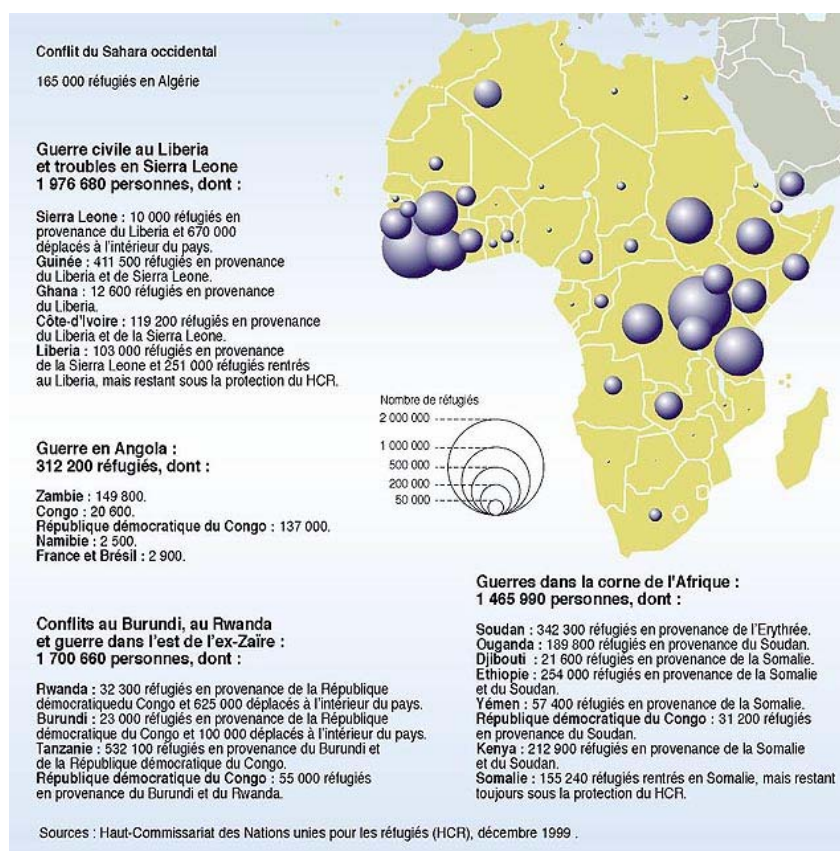
1.2.1. L'expérience et les enseignements africains

Il faudrait être naïf pour penser que le Tiers Monde allait se contenter d'accueillir les réfugiés dont ne voulait pas le Nord. En Afrique subsaharienne, où habite 10 % de la population mondiale mais où se trouve un tiers des réfugiés recensés sur la planète, certains auteurs n'ont pas manqué d'accuser les anciens pays colonisateurs d'être à l'origine du problème. Ils y

⁷ Le HCR estime que les pays riches n'ont consacré en 2000 en moyenne que 0,01 % de leur PNB à la cause des réfugiés.

voient là le résultat de l'arbitraire des frontières coloniales et du découpage du continent à la conférence de Berlin en 1884.

Le simple fait de franchir une frontière en Afrique ne suffit évidemment pas pour "produire du réfugié ". La définition que donne du réfugié la convention de Genève de 1951 se base sur



des persécutions d'ordre politique, racial, religieux ou social. Les guerres civiles ne sont pas les seules causes de départ. Les Noirs d'Afrique du Sud du temps de l'apartheid avaient ainsi quitté leur pays pour des motifs raciaux, fuyant le dispositif répressif des Afrikaners au pouvoir. Il arrive aussi que certains déplacements forcés aient un fondement religieux, par exemple pour ce qui est des Témoins de Jéhovah dans le district de Milange pendant la guerre au Mozambique.

Dans les textes tout au moins, les pays d'Afrique ont adopté une position très libérale. Signée à Addis Abeba en 1969, la convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) a prévu d'accepter les réfugiés sur une base *prima facie* et sans que ceux-ci eussent à prouver leur persécution. Dans le catalogue des misères valant attribution du statut de réfugié ont été rajoutés les agressions extérieures, les dominations et occupations étrangères, les troubles de l'ordre public, les luttes armées contre le colonialisme ou l'apartheid et même les catastrophes naturelles : autant de paramètres qui désignaient le pays hôte à l'accusation d'ingérence et qui allaient l'obliger à enfreindre les dispositions d'accueil pour ne pas succomber sous le nombre. Un tel arrangement allait notamment à l'encontre de la Déclaration d'Accra de 1965, qui condamnait le rôle subversif des réfugiés depuis un territoire étranger.

On a retrouvé cet idéalisme lors de la conférence d'Arusha en 1979, qui a entériné le principe d'une acceptation collective de réfugiés venus en masse. Mais la convention de l'OUA n'a été ratifiée que par la moitié des États africains. De même, les conventions de libre circulation de l'Organisation commune africaine et malgache et de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest n'avaient jamais été appliquées pour la bonne raison que, comme dans la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale, chacun arguait de problèmes d'harmonisation des réglementations nationales pour empêcher l'établissement d'étrangers sur un marché du travail déjà encombré.

C'est ainsi que les réfugiés ont en réalité été perçus comme une charge supplémentaire pour des pays en voie de développement. Ces derniers allaient alors réclamer aux Occidentaux un soutien logistique et financier. L'aide humanitaire a carrément pu faire figure de bouée de sauvetage dans des économies proches de la banqueroute. En Somalie, elle a représenté une manne inespérée pour la junte militaire de Siad Barré (40 % du PNB en 1980). La Somalie a été, avec le Soudan, le Zaïre, le Burundi et le Cameroun, le principal bénéficiaire des aides de l'ONU votées à Genève en 1981 lors de la première Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique. Aux 250 000 nomades victimes de la sécheresse du début des années 1970 s'étaient en effet ajoutés les réfugiés de la guerre d'Ogaden en 1977. Le HCR dépensait jusqu'à 35 millions de dollars par an dans le pays, jusqu'à ce qu'il s'en retire à la fin des années 1980.

À cet égard, on a assisté à une véritable querelle de chiffres. La commission nationale des réfugiés à Mogadiscio exagérait systématiquement le nombre de personnes à assister. Les autorités parlaient d'1,3 million de réfugiés quand le HCR n'en enregistrerait que 450 000. Un camp comme Amalow dans la région du Hiran était censé accueillir 18 500 réfugiés mais en comptait moins de 4 000. Les deux parties durent se mettre d'accord sur un chiffre moyen de 700 000 qui ne cessa d'augmenter pour atteindre 846 000 réfugiés en 1988 au moment où un accord de paix entre la Somalie et l'Éthiopie permit d'entreprendre les premiers rapatriements.

Aujourd'hui encore, Addis Abeba est favorable au maintien dans l'est de l'Éthiopie de réfugiés somaliens dont les chiffres sont délibérément grossis par l'Administration for Refugee and Returnees Affairs. Les employés de cet office gouvernemental sont en effet rétribués par le HCR et n'ont pas intérêt à voir se fermer les camps. Les obstacles viennent aussi des réfugiés eux-mêmes, qui truquent les cartes de rationnement. Le problème des recensements est qu'ils sont associés à une réduction des rations alimentaires. Ils provoquent de fortes résistances, comme en 1981 et 1987 pour ce qui est des camps de réfugiés en

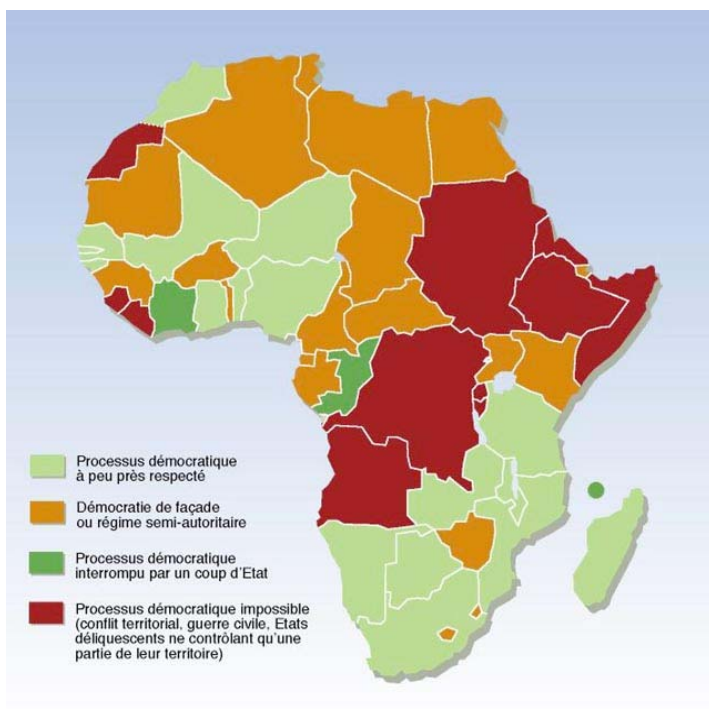
Somalie, voire des émeutes. En avril 1994 lorsque la branche kenyane du HCR a essayé de clore le camp de Kakuma pour y entreprendre un recensement fermé, les réfugiés se sont révoltés, ont détruit les barrières et, dans la foulée, ont pillé un centre de santé. Une deuxième tentative en juin 1994, cette fois sans clôtures, n'a pas eu plus de succès car les réfugiés ont essayé par tous les moyens d'effacer l'encre indélébile qui devait les marquer une fois comptés, allant jusqu'à s'automutiler ou à se gratter la peau avec des alcools de contrebande.

La population des migrants internationaux en Afrique subsaharienne est estimée à quarante millions de personnes dont au moins six millions de réfugiés. Ces migrants représentent près du tiers du total mondial (130 millions), sur un continent qui regroupe 10% seulement de la population de la planète. Dans cet ensemble, l'Afrique de l'Ouest est à la fois la première région d'émigration vers l'Europe, et celle qui compte la plus forte concentration de migrants intrarégionaux. Malgré leur intensité et leurs enjeux politiques, ces mouvements de population demeurent des variables démographiques encore peu étudiées et mal connues.

A partir des données récentes recueillies par EUROSTAT, une représentation de la dynamique des systèmes migratoires qui se font et se défont entre l'Afrique et l'Union Européenne, et une actualisation des analyses au regard des évolutions spatiales et des indicateurs démographiques, économiques et politiques, peut être faite.

1.2.2. Réfugiés et géopolitique africaine

Il est intéressant de croiser les mouvements de réfugiés en Afrique avec d'autres données. En



premier lieu la situation du processus démocratique dont une carte est ici proposée par Philippe Rekacewicz.

Depuis les conférences nationales des années 1990, la démocratisation en Afrique a connu des ratés. Fraudes électorales et déliquescence des Etats ont mis à mal les tentatives d'ouverture. En 1999, la déclaration de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) rejetant les coups d'Etat militaires n'empêche toutefois pas ceux du Niger, de Sierra Leone, des

Comores et de Côte d'Ivoire. Mais déjà, on peut observer qu'en Afrique, les zones de faible démocratie recourent celles où se retrouvent les réfugiés.

Nouvelle géopolitique africaine

Migrations régionales, éclatement des Etats, recompositions géopolitiques : l'Afrique n'en finit pas de se transformer sous les effets conjugués de la démographie, de l'urbanisation massive et des ambitions économiques, militaires ou religieuses. Ces conflits et mouvements coïncident rarement avec le cadre étatique et redessinent les nouvelles frontières du continent. Trois espaces territoriaux émergent : le premier, aux deux extrémités du continent, est formé par l'Afrique du Nord et l'Afrique du Sud ; le deuxième recoupe les zones de guerre de la Corne de l'Afrique, des Grands Lacs et du Congo ; et le troisième se développe dans le contexte de l'internationalisation des échanges et de la nouvelle exploitation des ressources.

La fin de la guerre froide avait fait espérer une nouvelle ère pour l'Afrique. Mais le génocide rwandais et l'implosion du Congo-Zaïre ont brouillé les cartes (voir cartes sur les principales zones de conflits en annexe III). Les zones de conflits sont aussi celles des famines, des concentrations de personnes déplacées ou réfugiées et, souvent, de malnutrition et de pénuries alimentaires.

Dans son article « Les frontières mouvantes du continent africain », novembre 1999, Achille Mbembe, Secrétaire exécutif du Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (Codesria, Dakar) a montré qu'avec les migrations régionales, l'éclatement des Etats, et les recompositions géopolitiques, l'Afrique n'en finit pas de se déchirer et de se transformer, sous les effets conjugués de sa démographie, de l'urbanisation massive et des ambitions économiques, militaires ou religieuses qui s'y déploient. Ces conflits et mouvements coïncident rarement avec le cadre étatique, et l'esprit peine à les identifier. La mosaïque compose toutefois un tableau où se dessinent les nouvelles frontières du continent.

1.2.3. Les frontières mouvantes du continent africain

Au cours des deux derniers siècles, les frontières visibles, matérielles ou symboliques, historiques ou naturelles, de l'Afrique n'ont cessé de s'étirer et de se contracter. Des formes inédites et inattendues de territorialités sont apparues. Leurs bornes ne recourent pas nécessairement les limites officielles, les normes ou le langage des Etats. Or le discours supposé rendre compte de ces transformations les a, paradoxalement, occultées.

Pour l'essentiel, deux thèses s'ignorent. D'une part prévaut l'idée selon laquelle les frontières des Etats africains sont des créations coloniales. D'autre part prétend-on qu'une sorte d'intégration régionale serait en cours « par le bas » : elle se réaliserait en marge des institutions, à travers des solidarités socioculturelles et des réseaux marchands transfrontaliers. Ces deux vues reposent sur une vision simpliste de l'idée de limites

frontalières dans l'histoire africaine et sur une méprise concernant la nature des frontières coloniales proprement dites.

En effet, un autre agencement spatial est en cours, et une autre donne géopolitique se met en place dans le cadre du ghetto stratégique qu'est devenue l'Afrique de l'après - guerre froide. Cette trajectoire se situe partiellement dans la continuité des grands mouvements de destruction et de reconstitution de l'Etat du XIXe siècle (parfois, ils se déroulent purement et simplement sur les mêmes espaces qu'au siècle dernier). Mais il s'y greffe aussi des dynamiques introduites par la colonisation et reconduites, pour l'essentiel, par les régimes indépendants. Par le biais de la guerre et de l'avortement du projet démocratique, cet enchevêtrement de dynamiques provoque une « sortie de l'Etat », c'est-à-dire l'émergence de formes de souveraineté, de régulation politique et sociale hors de l'Etat.

De cet entrelacs émergent trois figures territoriales majeures. Première figure : les deux extrémités du continent. Dans le cadre de la réorganisation du monde, l'Afrique du Nord est actuellement écartelée entre des pressions parallèles. Une partie de la zone (voir annexe III) est attirée par la Méditerranée : sans nécessairement en épouser les valeurs culturelles, elle cherche à arrimer son futur économique à l'Europe occidentale. Une autre partie est tournée vers les lieux de mémoire de l'islam, au Proche-Orient. Quant à la part africaine de l'identité des pays du Maghreb et du Machrek, elle est problématique aussi bien pour les autres Africains que pour les pays concernés eux-mêmes.

En définissant les populations nord-africaines à partir du seul registre de l'arabité, on gomme la part « créole » de cette région que traduisent bien toutes les histoires locales antérieures à l'arrivée des Arabes et de l'islam. Au sud du Sahara, l'influence musulmane nord-africaine est de plus en plus concurrencée par l'activisme saoudien et iranien. Ces deux pays sont présents dans des domaines aussi variés que la formation des intellectuels islamisant, la socialisation des prédicateurs, la construction des mosquées, le financement d'œuvres de charité et de fondations diverses. Bien qu'en recul, la présence marocaine se fait encore sentir, notamment dans l'Afrique de l'Ouest musulmane (Mali, Sénégal).

L'autre extrémité du continent est constituée par l'Afrique du Sud, dont la frontière virtuelle s'étend du Cap au Katanga (sud de la République démocratique du Congo, RDC). Mais ce pays multiracial est, lui aussi, écartelé entre plusieurs mondes. D'une part, grâce à une diplomatie économique active, il est parvenu, à la fin de l'apartheid, à intensifier ses relations avec l'Asie grâce à un accroissement remarquable des échanges et des investissements avec le Japon, la Malaisie, la Corée du Sud, la Chine, Taïwan, Hongkong et l'Inde. L'insertion sud-africaine en Asie va de pair avec le renforcement des relations avec l'Union européenne, et

avec les Etats-Unis. La consolidation des courants financiers et commerciaux avec le reste de l'Afrique se poursuit à des rythmes différents.

La deuxième figure territoriale d'importance apparaît sous la forme d'une diagonale recoupant les zones de guerre de la corne de l'Afrique, des Grands Lacs et du Congo. Cette diagonale débouche sur l'Atlantique, via l'Angola et le Congo-Brazzaville. Dans la continuité des mouvements du XIXe siècle et derrière le masque des Etats autoritaires hérités de la colonisation, le morcellement du pouvoir s'est poursuivi au cours des vingt dernières années. Les rapports entre l'appareil étatique central et les sujets que celui-ci administrait n'ont cessé de se distendre. Parallèlement, des « principautés militaires » ont vu le jour au Rwanda, en Ouganda, au Burundi et, dans une moindre mesure, en Ethiopie et en Erythrée.

La troisième grande figure territoriale émerge dans le contexte d'une internationalisation des échanges et des nouvelles formes d'exploitation des produits du sous-sol. Trois ressources se distinguent de ce point de vue : le pétrole, les forêts et le diamant. Le pétrole, en particulier, est à l'origine de l'émergence d'une économie ultramarine dont le centre de gravité est désormais le golfe de Guinée, qui, dans sa version étendue, recouvre une longue façade maritime allant du Nigeria jusqu'à l'Angola. Il est adossé sur un arrière-pays caractérisé par l'exploitation du proche intérieur forestier et des zones continentales périphériques (dont le bassin du lac Tchad constitue le pylône). Dans la géopolitique mondiale des hydrocarbures, il est devenu l'une des zones où facteurs transnationaux et facteurs locaux s'imbriquent, provoquant d'importantes recompositions.

Dans cette géographie en genèse, faite de limites virtuelles, de limites potentielles et de limites réelles, trois autres configurations émergent. Il s'agit, en premier lieu, de régions entières qui, soudain, se retrouvent à la lisière des grandes figures territoriales évoquées plus haut. C'est le cas des pays de l'Afrique soudano-sahélienne.

Viennent ensuite des pans entiers de territoires qui, sous l'effet des politiques internationales de conservation, échappent désormais à la souveraineté des Etats concernés. Il ne s'agit pas seulement des politiques spatiales qui, sous le prétexte de préserver des espèces rares, reproduisent de façon coercitive les imaginaires occidentaux. Gérées sur le modèle des capitations par les organisations internationales de lutte pour la protection de l'environnement, ces zones jouissent de facto d'un véritable statut d'extraterritorialité.

Enfin, on distingue les îles. Situées aux marges du continent, elles sont toutes reliées à une pluralité de mondes d'où elles tirent l'essentiel de leurs ressources. Elles constituent, à cet

égard, des carrefours. Ainsi, de par son histoire, Zanzibar se situe à l'interstice de l'Afrique proprement dite, de l'Asie et du monde arabe.

L'expérience africaine montre que, à l'ère de la mondialisation, la domestication du temps mondial passe, comme de nécessité, par la déconstruction violente des cadres territoriaux existants, la remise en question des frontières convenues et la création simultanée d'espaces mouvants et d'espaces d'enfermement destinés à limiter la mobilité des populations jugées superflues. Dans les régions du monde situées à la lisière des grandes mutations technologiques contemporaines, la déconstruction matérielle des cadres territoriaux existants va de pair avec la mise en place d'une économie de la contrainte dont l'objectif est la destruction pure et simple des populations superflues et l'exploitation des ressources à l'état primaire. Le fonctionnement d'une telle économie - et sa viabilité - est subordonné à la manière dont est établie la loi de répartition des armes dans les sociétés considérées. Dans ces conditions, la guerre en tant qu'économie générale n'oppose plus nécessairement entre eux ceux qui disposent des armes. Elle oppose, de préférence, ceux qui disposent des armes et ceux qui en sont dépourvus. Et là se trouve le ferment de mouvements de réfugiés auquel les structures du droit des réfugiés actuel ne trouvent pas de solutions durables.

2. Vers une nécessaire évolution du droit des réfugiés ?

2.1. La Convention de Genève : des interprétations restrictives

2.1.1. Réfugiés : un concept « mouvant »

Une thèse souvent défendue veut que la Convention de Genève de 1951, en tant que produit de la guerre froide, soit de nos jours obsolète et ne puisse plus servir de référence pour maîtriser la problématique actuelle des réfugiés. Dans ce contexte on renvoie constamment au fait que la plupart des réfugiés sont issus de situations de guerres ou de crises et ne sont pas persécutés à titre individuel pour des motifs religieux, ethniques ou politiques. Or telle serait la condition à remplir pour bénéficier du droit d'asile aux termes de cette Convention.

Sous le titre "*Hommes en fuite*", un recueil publié sous la direction de Franz-Josef Hutter, Anja Mihr et Carsten Tessmer⁸ explique que cette thèse est indéfendable pour plusieurs raisons : ni les développements historiques ou l'histoire des idées, ni le texte même de la Convention ne permettent de soutenir que la Convention soit par principe inapplicable aux

⁸ Franz-Josef Hutter / Anja Mihr / Carsten Tessmer, « *Menschen auf der Flucht* », Ed. Leske & Budrich, Opladen 1999

victimes de guerres civiles ou de persécutions dites non-étatiques, de même qu'aux victimes de conflits interethniques ou par exemple aux victimes de persécutions sexo-spécifiques.

Les femmes en particulier sont de plus en plus souvent victimes, dans les conflits ethnicisés, d'une "*stratégie de guerre qui consiste à briser, via les corps des femmes, la volonté de défense des hommes*". La crainte justifiée de tels sévices constitue à elle seule une raison légitime de fuir. Les réfugiés de guerres civiles ne peuvent certes pas tous se référer à la Convention. Mais à partir du moment où l'expulsion d'êtres humains, pour l'unique motif qu'ils appartiennent à un certain groupe de population, est érigé en but de guerre factuel ou déclaré, ces personnes en quête d'un refuge peuvent potentiellement prétendre à la protection garantie par la Convention.

Le problème, est-il souligné dans l'ouvrage, ne réside pas dans le texte de la Convention mais dans ses interprétations politiques restrictives. Avec la notion de "réfugié de guerre", l'Etat a créé une nouvelle catégorie de réfugiés classée au-dessous des clauses de protection de la Convention. Les réfugiés sont ainsi devenus le jouet d'intérêts de politique intérieure; l'on peut faire à leurs dépens la démonstration de sa liberté d'action.

Autre problème qu'il convient de souligner : l'interférence de la politique d'immigration dans la politique d'asile. Il en résulte que l'idée de protection individuelle, inhérente à la Convention, est reléguée à l'arrière-plan. La maîtrise administrative des mouvements de réfugiés a fonctionné jusqu'au milieu des années 70. Puis le consensus sociétal a été brisé par la connexion entre Convention de Genève et politique d'immigration. Les auteurs de "*Hommes en fuite*" plaident aussi pour une prévention concrète, qui cesse d'être un simple poncif de la politique étrangère, car les causes de l'exode "ne tombent pas du ciel". Une authentique politique des droits de l'homme représente la meilleure contribution à une politique qui empêchera que des personnes soient contraintes de fuir.

La jurisprudence allemande doit être tout particulièrement étudiée à ce niveau : par sa fixation rigide sur les seuls auteurs étatiques de persécutions, elle a creusé "d'immenses lacunes" en termes de protection du droit d'asile, des réfugiés et des droits de l'homme. Il n'est plus fait de distinction entre personnes persécutées à titre individuel et gens qui fuient une violence généralisée. La guerre civile est ainsi transformée en une catégorie qui échappe à toute définition méthodologique ou juridique. Ceux qui ont besoin de protection sont à la merci d'une appréciation politique, réduite uniquement dans des "situations de danger extrême" à une protection temporaire de l'individu.

Sur les 27,4 millions de réfugiés recensés en 1995 dans le monde par le HCR, 6,5 millions, soit environ 24%, se trouvaient en Europe. 3,7 millions d'entre eux étaient originaires de l'ancienne Yougoslavie. L'Afrique abritait sur son sol 11,8 millions de réfugiés (43%) et l'Asie 7,9 millions (29%). Autant de chiffres qui, selon les directeurs de publication du recueil,

confirment un phénomène connu et largement inchangé depuis des années : 90% des réfugiés fuient vers des pays voisins dont beaucoup sont à leur tour dans l'incapacité de nourrir convenablement leur propre population.

Parmi les principales causes de la persistance d'un nombre élevé de réfugiés, il faut mentionner le fait que le nombre de guerres et de conflits n'a tout d'abord pas baissé dans les proportions espérées après la fin du conflit Est-Ouest. En 1991 le nombre de guerres menées simultanément a atteint avec 51 guerres son point culminant depuis 1945. Il n'a amorcé une lente diminution que dans les années suivantes : 40 guerres en 1994, 28 en 1996.

2.2. Une évolution juridique souhaitable : les réfugiés pour motifs environnementaux

Parmi les causes des migrations transfrontières et nationales, la Convention ne semble pas en mesure de traiter à la source le cas des «*réfugiés pour motifs environnementaux*». A ce niveau, plusieurs questions se posent. Par exemple, est-il besoin d'envisager de revoir la définition internationalement acceptée d'un réfugié de façon à tenir compte d'une classe dite de «*réfugiés pour motifs environnementaux*»? De plus, comment identifier les réfugiés pour motifs environnementaux par opposition aux migrants pour motifs environnementaux ou réfugiés au sens de la Convention?

2.2.1. Réfugiés et réfugiés pour motifs environnementaux

Les paramètres actuels de la définition officielle d'un réfugié (voir première partie) ne permettent pas d'utiliser l'expression «*réfugié pour motifs environnementaux*» dans un contexte général. L'utilisation indiscriminée de cette expression peut rapidement jeter la confusion quant à ce dont il est précisément question. Différents utilisateurs de cette expression peuvent avoir une idée très différente de ce qui caractérise le migrant, ou groupe de migrants auquel il fait référence. Afin d'éviter les critères juridiques qu'une personne doit satisfaire pour être reconnue comme un réfugié de bonne foi, il vaut mieux parler, comme le propose , ROBERT T. STRANKS de la Direction de l'analyse commerciale et économique (EET), de migrants pour motifs environnementaux ou de personnes déplacées pour motifs environnementaux (PDE). Ce n'est pas une simple question de sémantique. L'utilisation de ces termes permet de se faire une meilleure idée des rapports qui existent entre l'environnement et la migration. Pour éviter toute confusion, on utilisera ici l'expression «*réfugié au sens de la Convention*» lorsqu'il est fait référence à la définition officielle en vigueur.

Outre qu'elle élimine les critères de persécution, l'expression «*personnes déplacées pour motifs environnementaux*» a l'avantage de rendre l'idée que les gens peuvent migrer à l'intérieur d'un pays de même que d'un pays à l'autre. Il se peut que la communauté

internationale ait à se pencher sur le rôle que jouent les facteurs environnementaux dans le déplacement de personnes à l'intérieur d'un pays ou d'un pays à l'autre. Il est bon aussi de faire remarquer que l'utilisation de l'expression «personnes déplacées pour motifs environnementaux» ne minimise en rien le sort de ces migrants et les conditions auxquelles ils font face. Toutefois, il est essentiel de faire une distinction entre ceux qui ont besoin d'une assistance humanitaire et ceux qui ont besoin de la protection internationale. Le problème des réfugiés au sens de la Convention est essentiellement un problème des droits de la personne, ce qui n'est pas le cas des «personnes déplacées pour motifs environnementaux». C'est une distinction que l'on fait rarement lorsque l'on débat de la question des «réfugiés pour motifs environnementaux.»

Il faut aussi faire une distinction entre les types de facteurs environnementaux et la façon dont ils peuvent contribuer à la migration ou en être la cause. Il est facile d'attribuer un facteur environnemental à un mouvement de population lorsque l'environnement est défini de façon générale. Dans les documents relatifs à l'environnement et à la migration, le terme environnement est utilisé de diverses façons et il faut préciser le sens dans lequel il est employé dans le contexte d'une analyse donnée. Par exemple, dégradation de l'environnement et rareté des ressources ne sont pas synonymes. La dégradation de l'environnement n'inclut pas seulement la pollution et l'appauvrissement de la couche d'ozone qui protège la surface de la terre du rayonnement ultraviolet, mais aussi la disparition de terres fertiles.

La rareté des ressources, qu'il s'agisse de ressources renouvelables ou de ressources non renouvelables, est un concept plus vaste que la détérioration de l'environnement. La rareté des ressources implique souvent, mais pas nécessairement, une forme de dégradation de l'environnement. De plus, il est très difficile de dire quand il y a rareté. Le phénomène de la rareté est en partie une réaction à un problème sociologique; il se manifeste lorsqu'un individu ou un groupe estime qu'il n'y a pas assez d'une denrée par habitant et qu'un autre groupe estime le contraire⁹.

En outre, la répartition des biens entre les différents groupes de la société, peut-être sur une base ethnique, peut contribuer à la rareté d'un bien chez un ou plusieurs groupes. Par conséquent, pour préciser ce que nous entendons par «réfugiés pour motifs environnementaux», une typologie est nécessaire afin de faire une distinction entre les types

⁹ C'est le concept de la «déprivation relative». Il y a «déprivation relative» quand des personnes ressentent un écart entre leur niveau de bien-être, souvent défini par des indicateurs économiques comme l'apport en calories par habitant, et le niveau qu'ils estiment mériter. La déprivation se définit donc par rapport à une norme subjective déterminée par l'individu. La cause à la base de la déprivation relative ne doit pas être nécessairement de nature environnementale, certains individus pouvant par exemple considérer les facteurs ethniques ou raciaux comme la cause principale de leur déprivation. Pour une discussion des répercussions de l'inéquité sur la sécurité, voir Samuel D. Porteous, «L'équité et la sécurité nationale», Commentaire No 37, Service canadien du renseignement de sécurité, 1993.

de facteurs environnementaux ou de conditions environnementales qui contribuent directement ou indirectement aux mouvements migratoires.

2.2.2. Typologie de l'environnement et de la migration

Quatre catégories de réfugiés environnementaux peuvent être retenues. Chacune de ces catégories comporte des caractéristiques centrales ou certains facteurs propres. Cependant des liens peuvent facilement être établis entre ces catégories. Et ces liens entre les quatre catégories sont aussi importants que les caractéristiques centrales ou les facteurs propres, aux fins d'analyse de la politique à mener pour limiter ou « soigner » le phénomène des réfugiés.

Cette typologie montre que l'environnement est rarement l'unique cause identifiable de la migration. Il s'agit le plus souvent d'une combinaison complexe de facteurs politiques, économiques, sociaux et environnementaux. Malheureusement, il existe peu de données sur les relations causales entre ce groupe de facteurs et les mouvements de population.

1. Catastrophes naturelles. Elles englobent les tremblements de terre, les éruptions, les conditions météorologiques, la sécheresse ou autres catastrophes dues au mauvais temps. De telles catastrophes peuvent rapidement exercer des pressions sur la population et l'amener à fuir les conséquences qu'elles entraînent. Pourtant, l'homme n'est pas étranger aux catastrophes naturelles. La croissance démographique et la répartition de la population peuvent contribuer à une augmentation de la fréquence des catastrophes naturelles, ainsi qu'à une augmentation du nombre de personnes touchées par de telles catastrophes. Par exemple, construire sur un plan en relief ou dans des zones sismiques augmente les risques et la gravité des catastrophes naturelles.

2. Changements dus à l'action de l'homme. Deux types de changements environnementaux dus à l'action de l'homme peuvent être associés aux mouvements de population : i) une catastrophe isolée et ii) une détérioration de l'environnement à long terme. L'accident nucléaire à Tchernobyl et la fuite de gaz toxique à Bhopal sont deux exemples du premier type. Certains diront que ces catastrophes sont imprévues et que la destruction de l'environnement est soudaine. L'effet sur l'environnement peut, toutefois, se faire sentir longtemps.

On ne peut pas dire la même chose du deuxième type de détérioration de l'environnement. La détérioration de l'environnement à long terme peut être caractérisée par la pollution ou le stress environnemental. S'il existe des incertitudes au sujet de la détérioration à long terme, les processus à l'œuvre, comme la diminution de la diversité biologique et l'érosion du sol, sont bien connus de la communauté internationale. Par ailleurs, si les problèmes environnementaux potentiellement les plus dévastateurs sont de nature mondiale (i.e. l'appauvrissement de la couche d'ozone, le changement climatique), il n'est pas clair que ces problèmes soient les

causes les plus importantes des mouvements de population qui pourraient avoir lieu au cours de la prochaine ou des deux prochaines décennies. Les facteurs les plus susceptibles d'amener les populations à se déplacer sont le manque d'eau et la détérioration des terres locales. En outre, tous les changements que subissent les écosystèmes ne sont pas négatifs. Il faut aussi reconnaître que nombre de changements environnementaux dus à l'action de l'homme sont souhaitables sur le plan social, au moins aux yeux de certains groupes et que, lorsqu'on essaie de déterminer si un changement environnemental est positif ou négatif pour la condition humaine, c'est sur la base de jugements de valeur.

3. *Soulèvements politico-militaires.* Soulèvement politico-militaire fait référence à la destruction consciente et systématique de l'environnement en tant qu'arme de guerre ou en tant que politique de génocide. La destruction des zones marécageuses du Tigre en Irak font partie de la politique de génocide visant à éradiquer les Arabes qui vivent dans ces zones. La politique de déforestation menée par les États-Unis durant la guerre du Vietnam est un exemple de destruction de l'environnement en tant que stratégie militaire. Les soulèvements politico-militaires se distinguent de la catégorie des changements dus à l'action de l'homme ci-dessus en ce sens que la politique vise à détruire l'environnement et à créer des difficultés pour les autres. Beaucoup de gens assujettis à des soulèvements politico-militaires satisferaient aux critères internationaux établis pour la détermination du statut de réfugié, indépendamment des facteurs environnementaux.

4. *Facteurs socio-économiques.* Cette catégorie reconnaît que l'on doit tenir compte des facteurs environnementaux dans l'analyse classique de l'instabilité politique et sociale. Elle englobe l'idée de systèmes socio-économiques répressifs où la rareté de ressources renouvelables comme les denrées ne vient pas d'une pénurie comme telle, mais du mode de distribution qui fait que ces denrées sont rares pour certains éléments de la population. Elle tient compte du cercle vicieux qui existe entre la pauvreté et l'environnement, où les conditions environnementales contribuent à la pauvreté, et la pauvreté à la détérioration de l'environnement. Elle reconnaît aussi que de nombreux migrants économiques - personnes qui migrent à la recherche d'un meilleur niveau de vie - s'ils sont attirés par certains facteurs peuvent aussi être repoussés par d'autres facteurs environnementaux, comme le niveau élevé de pollution dans les villes.

La réinstallation forcée des personnes due à des projets de développement peut dans certains cas être considérée comme un mouvement de population pour cause de changement environnemental dû à l'action de l'homme (catégorie 2, ci-dessus), mais englobe des aspects socio-économiques plus vastes. La réinstallation peut entraîner des changements environnementaux, par exemple l'utilisation des marécages à des fins agricoles. Elle peut aussi ne pas en entraîner, par exemple, quand des personnes vivant dans des bidonvilles sont

déplacées à des fins de développement urbain. Dans ce cas, il peut y avoir une amélioration des conditions environnementales. En outre, les projets de réinstallation peuvent supposer une compensation financière, encore que la question de savoir si une indemnisation suffit à vraiment compenser le déplacement soit discutable. En général, il faut être prudent lorsqu'on attribue la réinstallation à un facteur environnemental. Les projets de développement et l'extension tentaculaire, quels que soient leurs effets sur l'environnement, ne devraient pas non plus être nécessairement considérés comme ayant des conséquences négatives pour les résidents d'origine. Beaucoup de propriétaires terriens ne sont que trop contents de voir leurs terres « re zonées » pour la construction d'ensembles résidentiels ou commerciaux.

2.2.3. Répercussions politiques

Il y a un avantage à conserver la définition internationale existante d'un réfugié. Cette définition reconnaît la situation unique des individus qui font face à des représailles politiques. Il y a aussi, cependant, un avantage à faire une distinction entre les types de migrants et de personnes déplacées pour motifs environnementaux. La typologie a été dressée de façon à ce que l'on puisse se faire une meilleure idée du rôle de l'environnement dans la migration des populations. Une notion de réfugiés pour motifs environnementaux, n'englobant pas la définition officielle actuelle d'un réfugié, demanderait peut-être à être assortie d'une cause environnementale approximative ou d'une forme de contrainte.

ROBERT T. STRANKS suggère deux critères pour la détermination du statut de réfugié pour motifs environnementaux : premièrement, une cause environnementale approximative clairement identifiable, essentiellement le stress environnemental, et non la rareté qui est plus générale. Un faible niveau de vie ne fait pas un réfugié d'une personne. Deuxièmement, l'idée de contrainte ou de migration «forcée». Néanmoins, il faut faire très attention lorsqu'on identifie la cause environnementale utilisée pour définir un réfugié pour motifs environnementaux. La nature et les caractéristiques de ces facteurs nécessitent de faire l'objet d'un débat de la part de la communauté internationale. Contrairement à la définition classique d'un réfugié, la définition d'un réfugié pour motifs environnementaux inclurait à la fois les personnes qui traversent une frontière et celles qui sont déplacées à l'intérieur du pays de leur nationalité.

Une façon possible de définir les réfugiés pour motifs environnementaux, c'est de prendre en considération les délais dans lesquels s'effectue la détérioration de l'environnement et la mesure dans laquelle les gens sont forcés de se déplacer. Un choc environnemental soudain, comme une catastrophe naturelle, où peu de mesures sont mises en œuvre par le gouvernement pour venir en aide aux victimes, ou des activités écocides peuvent être des causes suffisantes pour que la communauté internationale qualifie un migrant de réfugié pour

motifs environnementaux. Encore que si les victimes de catastrophes naturelles requièrent une assistance humanitaire internationale, cela ne veut pas dire nécessairement qu'elles doivent se voir octroyer le statut de réfugié.

Il est difficile d'accepter l'idée qu'un travailleur urbain dans un pays industrialisé qui décide - quelle que soit sa frustration - de «retourner à la terre» parce que les conditions environnementales en ville ne lui plaisent pas, puisse être qualifié de réfugié pour motifs environnementaux. De même, il est difficile d'accepter l'idée qu'un mineur devenu chômeur par suite de la surexploitation de la mine se voit accorder le statut de réfugié et le droit de chercher asile dans un pays étranger. La meilleure expression pour qualifier ce type de personnes, ainsi que les migrants qui quittent une région à cause de la surexploitation graduelle de ressources renouvelables, est peut-être migrants pour motifs environnementaux. Encore que même cette expression peut prêter à confusion si on l'utilise de façon indiscriminée, étant donné que les motifs économiques peuvent être importants. La réaction de la communauté internationale et les politiques à appliquer dans le cas de ces personnes devraient sans aucun doute être différentes de celles qui prévalent dans le cas des réfugiés au sens de la Convention.

Le statu quo, qui ne tient absolument pas compte du facteur environnemental en tant que critère pour la détermination du statut de réfugié, est dépassé, mais permettre qu'une personne qui migre pour toute une série de causes environnementales vagues se voit accorder le statut de réfugié est également inapproprié. Permettre que toute une série de critères environnementaux intervienne dans la décision d'accorder à une personne le statut de réfugié signifie que le principe du *non-refoulement* devrait aussi s'appliquer. Le principe du *non-refoulement* interdit le renvoi forcé d'un réfugié dans un pays où il craint d'être persécuté. Appliquer le principe du non-refoulement dans le cas de personnes ayant fui leur pays pour motifs environnementaux signifierait que ces personnes ne peuvent être renvoyées dans leur pays à moins que les problèmes environnementaux n'aient été réglés. Étant donné la nature à long terme des problèmes environnementaux, le rapatriement des réfugiés pour motifs environnementaux ne serait pas une solution efficace. Cela contraste avec la situation actuelle, où le rapatriement volontaire est considéré comme la solution la plus satisfaisante¹⁰.

Le droit au non-refoulement est aussi une considération dont il faut tenir compte lorsque l'on définit les types de dégradation de l'environnement qui pourraient légitimement être considérés comme des critères pour la détermination du statut de réfugié.

On pourrait envisager une réforme du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Le HCR a pour mandat d'aider et de protéger les réfugiés au sens de la Convention qui ont été

¹⁰ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Les réfugiés dans le monde, 1993 : l'enjeu de la protection, New York et Genève, p. 172.

forcés de fuir leur patrie. Il n'est pas chargé de s'attaquer aux causes sous-jacentes des mouvements de réfugiés. Le HCR est un organisme d'aide humanitaire et non pas un organisme d'aide au développement. Ce sont sûrement là des limites actuelles de cet organisme.

Cependant, la perspective de vastes nombres de personnes déplacées pour motifs environnementaux qui pourraient avoir besoin d'une forme d'aide renforce la nécessité d'une coopération entre le HCR et les institutions qui encouragent un développement durable. En outre, le HCR n'intervient normalement que s'il est invité à le faire par le gouvernement du pays concerné¹¹. En plus d'envisager un rôle officiel pour le HCR en ce qui concerne les réfugiés pour motifs environnementaux tels que définis dans ce document, le HCR pourrait jouer un rôle utile en fournissant de l'aide à un groupe plus vaste de personnes déplacées pour motifs environnementaux.

La question plus générale est celle-ci : «Quels sont les types d'intervention requis dans le cas des personnes déplacées pour motifs environnementaux par opposition au groupe plus étroit des réfugiés pour motifs environnementaux?» La façon la plus efficace d'intervenir est probablement de s'attaquer aux causes profondes, ce qui inclut la réduction de la pauvreté, l'assistance technique et l'aide à la planification démographique. L'attention ne devrait cependant pas s'arrêter aux pays d'émigration. De nombreux pays en développement qui accueillent d'importants nombres de personnes déplacées pour motifs environnementaux pourraient avoir besoin de l'aide internationale.

Pour cela, la communauté internationale doit accorder une plus grande attention aux causes des mouvements de réfugiés et au mouvement des personnes déplacées pour motifs environnementaux. Dans l'ensemble, il est nécessaire que les institutions nationales et internationales s'attaquent d'une façon intégrée au problème des réfugiés, des réfugiés pour motifs environnementaux et des personnes déplacées d'une façon intégrée. Le Sommet mondial pour le développement social a fait ressortir l'interdépendance de ces questions. La question des migrants pour motifs environnementaux, avec tout ce qu'elle comporte de facteurs environnementaux, sociaux, politiques et économiques, est une manifestation de cette interdépendance.

¹¹ Barbara Kavanagh et Steve Lonergan, «La dégradation de l'environnement, les déplacements de population et la sécurité de la planète : survol des problèmes en cause,» Document d'information préparé pour le compte du Programme canadien des changements à l'échelle du globe, Société royale du Canada, décembre 1992, p. 57.

3. La fin des réfugiés ?

C'est dans un ouvrage portant ce titre que François Jean - Médecins Sans Frontières ⁻¹², a montré combien les concepts du droit humanitaire en faveur des réfugiés devaient impérativement évoluer.

Comme nous l'avons vu dans la première partie, face aux grands exodes du tiers monde, la réponse de la communauté internationale fut essentiellement d'ordre humanitaire, sous la forme d'une assistance dans les camps de réfugiés.

3.1. Des camps de réfugiés aux « solutions durables »

Depuis trois décennies, la majorité des populations fuyant la guerre, la famine ou la répression est originaire des pays du Sud et cherche refuge dans les pays voisins. A la fin des années soixante-dix, le durcissement de la confrontation Est-Ouest et la multiplication des conflits dits « périphériques » provoquèrent d'importants exodes de populations autour de l'Afghanistan, en Asie du Sud-Est, en Amérique centrale et dans la corne de l'Afrique. Depuis la fin de la guerre froide, les grandes concentrations de réfugiés se situent aux confins des pays en conflit (Birmanie, Afghanistan, Tadjikistan, Azerbaïdjan, Géorgie, ex-Yougoslavie, Tchétchénie, Liberia, Somalie, Soudan, Burundi, Rwanda...). Ces réfugiés de guerre sont le plus souvent regroupés dans des camps mis en place par les pays d'accueil, avec le soutien de la communauté internationale.

Face à des exodes aussi massifs que ceux que nous avons analysés en Afrique, seule une mobilisation rapide de la communauté internationale peut permettre de répondre aux besoins des populations démunies qui viennent s'échouer aux frontières des pays en conflit. Cette assistance est d'autant plus nécessaire que les camps de réfugiés, souvent conçus comme des structures provisoires, se perpétuent parfois dix ou quinze ans dans une situation de précarité chronique et une totale dépendance à l'égard de l'aide internationale. L'assistance est aussi l'une des dimensions de la protection : dans beaucoup de situations de crise, la fourniture rapide de secours et la présence précoce d'équipes humanitaires sont des éléments non négligeables de l'admission et du non-refoulement des réfugiés par les pays d'accueil. Le rôle central du HCR dans la coordination de l'assistance internationale est assurément un atout lui permettant d'assumer le mandat de protection qui lui a été confié par la communauté internationale.

¹² François Jean, « La fin des réfugiés ? », 1996, édition La Découverte p.31-40

Le rôle de protection du HCR est d'autant plus essentiel que les réfugiés sont le produit de la violence ou de la guerre et ne sont pas isolés, par la seule grâce d'un passage de frontière, des tensions et des luttes de pouvoir qui déchirent leurs pays d'origine. Les camps de réfugiés ne sont pas des terrains vagues où viendraient s'échouer, pêle-mêle, des cohortes de victimes sans histoire; ce sont des sociétés complexes, traversées de rapports de force et souvent contrôlées par des mouvements politico-militaires. Au fil des ans, certains camps sont devenus des «sanctuaires humanitaires» et un facteur de perpétuation des conflits. Les guérillas y trouvent une légitimité politique à travers leur emprise sur les populations réfugiées, une base économique par le biais de l'aide déversée dans les camps et un réservoir de combattants. Les sites contrôlés, tels que les camps de réfugiés rwandais en Tanzanie et au Zaïre, sont de bonnes illustrations de l'instrumentalisation de l'aide destinée aux réfugiés, par des mouvements politico-militaires.

La prise de conscience des limites et des effets pervers d'une prolongation indéfinie du statu quo humanitaire dans les camps pose la question cruciale des solutions qui pourraient être apportées au-delà de l'assistance immédiate. Depuis quelques années, cette question a profondément évolué. Traditionnellement, trois « solutions durables » étaient présentées comme pouvant constituer une réponse au problème des réfugiés : l'intégration dans le pays d'accueil, la réinstallation dans un pays tiers et le rapatriement dans le pays d'origine. Aujourd'hui, les deux premières options, l'intégration et la réinstallation, c'est-à-dire l'asile, dans les pays occidentaux, sont de moins en moins considérées comme d'actualité.

Même si de nombreux pays, notamment en Afrique, restent encore relativement ouverts aux mouvements de population, l'intégration dans le pays d'accueil est de moins en moins considérée comme une solution réaliste. Dans la plupart des cas, les pays d'accueil sont des pays pauvres et fragiles ne disposant ni des moyens ni de la cohésion nécessaires à l'intégration de milliers de réfugiés. Leurs réticences sont d'autant plus vives que les pays du Nord, censés donner l'exemple du respect du droit d'asile et ayant longtemps offert des possibilités de réinstallation à certaines catégories de réfugiés, sont de plus en plus fermés à cette éventualité. Depuis une dizaine d'années, les perceptions ont profondément évolué dans les pays occidentaux: les réfugiés, qui, du temps de la guerre froide, avaient une signification politique « ils votaient avec leurs pieds » et une connotation positive « ils choisissaient la liberté », sont désormais perçus comme des indésirables dans des pays marqués par le repli sur soi et la hantise des migrations.

L'évolution de la question des boat people vietnamiens témoigne, sur un problème éminemment symbolique, de ce changement de climat. Les boat people vietnamiens, reconnus a priori comme réfugiés lors de la première conférence internationale sur les réfugiés indochinois en 1979, étaient, dix ans plus tard, perçus comme des migrants potentiels. Le « Plan d'action global », adopté en 1989 par la communauté internationale, instaurait une politique dite de « dissuasion humaine » pour décourager les départs du Viêt-nam et ouvrait la voie au rapatriement forcé des boat people non reconnus comme réfugiés. Les développements dans les Caraïbes confirment, sur une question tout aussi sensible - les relations américano-cubaines, dernier terrain de cristallisation de la logique de guerre froide -, ce changement de politique: depuis l'été 1994, les boat people cubains ont également perdu leur épaisseur politique, leur charge symbolique et leur visibilité médiatique; ils sont désormais refoulés en mer par les garde-côtes américains, au mépris des principes énoncés par la convention de 1951. L'histoire de ces deux groupes de réfugiés, qui avaient longtemps bénéficié de conditions privilégiées leur permettant de chercher asile en Europe ou aux États-Unis, est significative du climat de fermeture qui se renforce dans les pays occidentaux. Les certitudes de la guerre froide ont laissé place à une profonde inquiétude face aux bouleversements du monde et à la crainte des migrations.

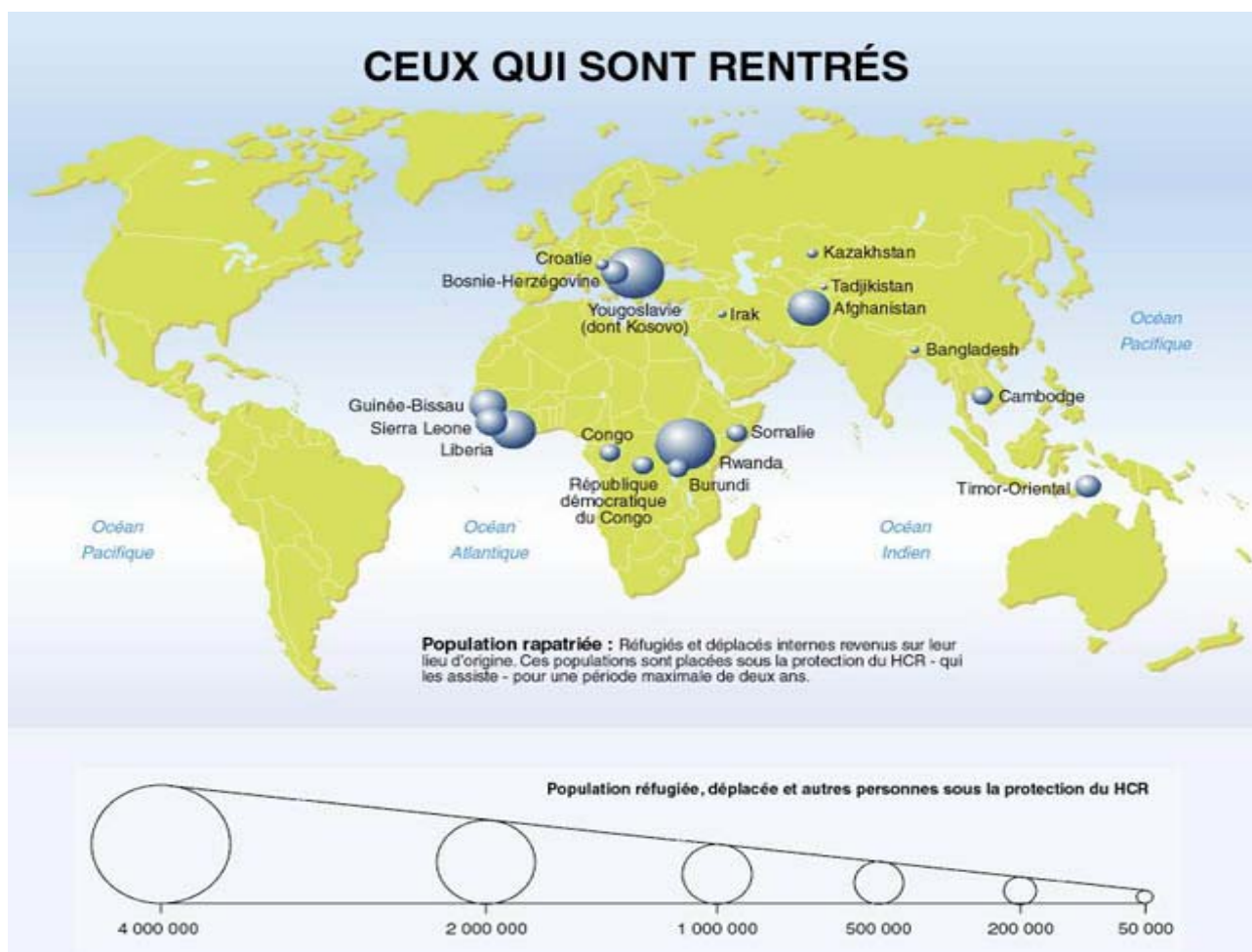
Les réticences sont d'autant plus vives qu'aux mouvements Est-Ouest et surtout Sud-Sud qui drainaient - et drainent toujours - l'essentiel des réfugiés sont venus s'ajouter des mouvements Sud-Nord en direction des pays occidentaux. Même si les personnes qui cherchent refuge dans les pays du Nord ne représentent qu'une part marginale des populations accueillies dans des camps par les pays du Sud, l'augmentation sensible du nombre des demandeurs d'asile en Europe, à la fin des années quatre-vingt, a précipité un profond changement de politique: sur fond de confusion entre réfugiés et migrants, les pays occidentaux cherchent à décourager les demandeurs d'asile de venir frapper à leur porte et s'engagent dans une interprétation de plus en plus restrictive de la convention de 1951. La question des réfugiés, auparavant placée sous le signe des droits de l'homme, est désormais considérée sous l'angle de la pression migratoire.

L'ampleur des exodes et la multiplication des demandeurs d'asile dans les pays occidentaux ont provoqué de profondes transformations dans les politiques de réfugiés, au Nord comme au Sud. La chronicisation des camps montre les insuffisances des politiques d'assistance dans les pays du Sud et les réticences des pays d'accueil marquent les limites des politiques de réinstallation dans les pays du Nord. Le couple assistance/réinstallation qui, depuis trois

décennies, constituait le cœur des politiques de réfugiés est aujourd'hui remplacé par les nouveaux mots clés de rapatriement et de prévention.

3.2. Les enjeux du rapatriement

Dans l'absolu, le rapatriement des réfugiés est sans doute la meilleure des solutions, tant il est vrai que leur maintien indéfini dans des camps n'est ni humainement acceptable ni politiquement souhaitable. Encore faut-il que la situation dans le pays d'origine le permette et que la communauté internationale s'assure du caractère volontaire du retour. De même que le système international de protection des réfugiés, les principes de base du rapatriement sont apparus dans un contexte de guerre froide et dans un cadre européen à la fin de la Seconde Guerre mondiale, au moment où se posait le problème du retour dans leur pays d'origine des millions de personnes déplacées par la guerre. Face à l'insistance de Moscou, qui leur déniait le droit de s'occuper des citoyens soviétiques, les pays occidentaux réaffirmèrent, après quelques dérapages, le droit des réfugiés à être protégés par la communauté internationale, soulignèrent la notion de libre choix et insistèrent sur le principe essentiel du non-refoulement. Traditionnellement donc, le HCR mettait l'accent sur le caractère « librement



consenti et individuel » du rapatriement et ne s'engageait en principe dans de telles opérations que dans le contexte d'un « changement profond et durable » des circonstances ayant entraîné l'exil. Il pouvait alors faciliter le retour des réfugiés « dans la dignité et la sécurité », en négociant des accords avec le pays d'origine et le pays d'accueil afin d'offrir un minimum de garanties aux populations rapatriées.

Au début des années quatre-vingt-dix, cette politique traditionnelle a commencé à évoluer. Au risque d'être un peu schématique, cette évolution paraît se caractériser par une inversion de l'ordre des priorités : depuis quelques années, les facteurs politiques relatifs à la situation dans le pays d'origine semblent gagner en importance par rapport au principe, auparavant essentiel, du caractère librement consenti et individuel du rapatriement. Le rapport du groupe de travail du HCR sur la protection internationale soulignait, en 1993, que « les poids relatifs du retour volontaire et des garanties de sécurité doivent être mesurés l'un par rapport à l'autre » . Par ailleurs, la règle du changement profond et durable semble plus que jamais sujette à interprétation. Le déroulement des opérations de rapatriement des réfugiés rohingyas vers la Birmanie montre qu'à partir de juillet 1994, avec la fin des entretiens individuels et le début de l'enregistrement collectif des réfugiés, la règle du consentement individuel a été abandonnée au profit de considérations plus générales et relativement aléatoires sur les évolutions politiques en cours en Birmanie.

D'une façon générale, les réfugiés sont de plus en plus poussés à rentrer dans leur pays d'origine, sans que les opérations de rapatriement soient toujours menées dans le respect des principes affichés par la communauté internationale: certaines des opérations de rapatriement mises en œuvre au cours des dernières années (Sri Lanka, Birmanie, Rwanda) ont été engagées sans que les circonstances ayant provoqué la fuite des réfugiés (conflit, répression, violence) aient réellement cessé d'exister, et sans que le principe du volontariat ait toujours été respecté. Tout se passe comme si le HCR avait quelque peu délaissé le principe du libre choix et la règle du changement profond et durable dans le pays d'origine, au profit de la vague notion de « retour sûr » ou de « retour dans la dignité et la sécurité ». Remplacer le principe du rapatriement volontaire par celui du « retour sûr » revient à substituer au jugement des réfugiés interprétation discrétionnaire du HCR ou des états concernés. Cette dépossession des réfugiés de la possibilité d'exprimer librement leur point de vue est d'autant plus préoccupante qu'elle accroît les risques de pressions. Dans un contexte où le rapatriement est de plus en plus considéré comme une priorité par les bailleurs de fonds, les possibilités de pressions - de la diminution des rations alimentaires à la coercition, en passant par la propagande dans les

camps de réfugiés - sont nombreuses sur des populations totalement dépendantes de l'aide internationale et du bon vouloir des pays d'accueil.

3.3. Les politiques préventives

Au-delà du rapatriement, la communauté internationale cherche à se prémunir contre de nouveaux problèmes de réfugiés. La prévention des mouvements de réfugiés pose le problème - politique- de l'attitude de la communauté internationale face aux régimes répressifs et aux conflits internes qui provoquent les principaux déplacements de population. La fin de la guerre froide avait fait naître un moment l'idée d'un consensus sur l'inacceptable et l'illusion que les violations massives des droits de l'homme à l'ombre des frontières ne seraient plus tolérées. Dans le même temps, les Nations unies, longtemps paralysées par la confrontation Est-Ouest, se voyaient investies de tous les espoirs et semblaient en mesure de jouer un rôle en matière de maintien de la paix. Mais l'euphorie fut de courte durée: les évolutions de ces dernières années ont montré les limites du discours sur l'ingérence, et les aléas des opérations de maintien de la paix soulignent les difficultés des interventions internationales dans les situations de crise interne. La demande de protection excède, de beaucoup, l'offre d'intervention, et la mobilisation internationale reste sélective, en fonction de l'intérêt politique, de la visibilité médiatique et de la pression de l'opinion. Les politiques préventives, aujourd'hui fort discutées dans les enceintes internationales, sont dans les faits toujours réactives, le plus souvent tardives et essentiellement défensives: loin de tenter de remédier aux causes des exodes, les pays occidentaux cherchent à éviter d'en assumer les conséquences ; à défaut d'agir à la source, les pays occidentaux cherchent à endiguer les flux.

L'exemple de l'Irak, au printemps 1991, est une singulière illustration du souci de la communauté internationale d'éviter tout nouveau problème de réfugiés, fût ce au prix d'une sauvegarde - ô combien précaire - des populations rapatriées dans leur propre pays. Dans un Irak pourtant vaincu et placé sous surveillance internationale, les forces de la coalition restèrent l'arme au pied face à la sanglante répression des soulèvements chi'ite et kurde. Mais le débordement de tout un peuple sur les écrans de télévision et les frontières des pays voisins provoqua, in extremis, une réaction internationale. Sous des dehors humanitaires et avec une belle efficacité, l'opération « Provide Comfort » visait essentiellement à persuader les Kurdes en détresse de s'éloigner de la frontière turque et de rentrer chez eux en leur offrant une protection temporaire et une assistance humanitaire dans le nord de l'Irak.

La réaction internationale à l'exode des Kurdes est sans doute l'exemple le plus achevé d'une

nouvelle politique de « containment », voire de « push-back », fondée sur le triptyque rapatriement/zones de sécurité/aide humanitaire. Tout se passe comme si cette politique visait à maintenir, voire à refouler, les camps de réfugiés à l'intérieur des pays en crise, dans des zones théoriquement protégées par une présence internationale et en principe alimentées par des convois de secours. C' est ainsi que le mandat du HCR a été de facto étendu pour lui permettre d'intervenir dans les pays en conflit afin d'encourager les processus de rapatriement ou de secourir sur place les populations déplacées susceptibles de déborder sur des frontières internationales. La modification des critères en matière de statistiques de réfugiés dans le dernier rapport *Les Réfugiés dans le monde*, publié en 1995 par le HCR, est caractéristique de cette évolution: sont recensés comme « personnes relevant de la compétence du HCR » non seulement les réfugiés mais aussi les rapatriés et plus de 5 millions de personnes déplacées.

De l'Irak à l'ex-Yougoslavie, cette nouvelle politique tend à se généraliser: les opérations de maintien de la paix, malgré leur bilan contrasté, ont peu à peu familiarisé les organisations des Nations Unies à l'idée d'intervenir dans des pays en conflit, et la multiplication, depuis 1989, des programmes de secours reposant sur l'idée d'accès négocié - sur le modèle d'Operation Lifeline Sudan - a banalisé ce type d'intervention dans les zones de souveraineté contestée. L'aide humanitaire n'est plus seulement distribuée dans les camps de réfugiés à la périphérie des conflits, elle est de plus en plus acheminée à l'intérieur des pays en crise, dans les zones conflictuelles, pour secourir les populations déplacées. Mais cette « internalisation » de l'aide aux réfugiés, qui se traduit par le remplacement de la figure du « sanctuaire humanitaire » par celle de la « zone de sécurité », s'opère le plus souvent au détriment de la protection.

Le bilan des interventions « militaro-humanitaires » est à cet égard consternant. Toutes les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies au cours des dernières années se sont polarisées sur la protection des opérations de secours, mais passent totalement sous silence la protection des populations civiles. Tout au long de la guerre en Bosnie, les casques bleus se sont contentés de protéger les convois de secours sans jamais prendre d'initiatives susceptibles de mettre un terme aux massacres et à la « purification ethnique ». De même, ils se sont révélés impuissants à protéger les « zones de sécurité » qu'ils avaient eux-mêmes créées et qu'ils ont fini par abandonner aux mains des Serbes. Le médiocre bilan des interventions lancées au cours des dernières années par les Nations unies révèle la difficulté d'assurer une réelle protection des populations déplacées qui fuient pour les mêmes raisons que les réfugiés, mais qui ne franchissent pas de frontières, restent dans leur propre pays et ne sont pas reconnues par la communauté internationale.

Les politiques préventives visant à endiguer les mouvements de réfugiés avant qu'ils ne franchissent une frontière sont préoccupantes car c'est précisément autour de la notion de franchissement de frontières que s'est construit le système international de protection des réfugiés. Tout se passe comme si les réfugiés en puissance étaient renvoyés au sort des personnes déplacées qui restent privées de protection internationale et ne bénéficient que d'une assistance aléatoire, en fonction des conditions d'accès. La situation est d'autant plus grave que les pays occidentaux, qui contribuent à la quasi totalité du budget du HCR, sont souvent prompts à financer des programmes d'assistance dans les pays en conflit pour mieux se défaire de leurs obligations de signataires de la convention de 1951. La création de « zones de sécurité » ou la fourniture d'une aide humanitaire ne peuvent servir de prétexte au refus d'accorder l'asile aux populations les plus menacées.

3.4. L'asile en question

Confrontés à un flux croissant de demandeurs d'asile, les pays occidentaux ont, depuis quelques années, profondément modifié leurs politiques. Les effets de cette nouvelle donne se sont fait sentir sans tarder puisque le nombre des demandeurs d'asile en Europe, qui était passé de 70 000 à près de 700 000 entre 1983 et 1992, est revenu à moins de 300 000 en 1995. A l'heure où les crises se multiplient et où, dans un contexte de politiques d'immigration restrictives, la procédure d'asile devient la seule voie d'accès aux pays industrialisés, cette chute brutale du nombre des demandeurs d'asile témoigne de l'efficacité des méthodes de dissuasion policières et administratives mises en œuvre au cours des dernières années. Dans cette véritable course d'obstacles, bien peu de demandeurs d'asile parviennent encore à frapper aux portes de l'Europe et nombre de ceux qui y parviennent se voient refuser l'admission ou sont immédiatement renvoyés dans le dernier « pays tiers sûr » par lequel ils ont transité. Les règlements se sont multipliés, les législations ont été durcies et les constitutions parfois même révisés pour pouvoir refouler en toute légalité les demandeurs d'asile, loin des frontières d'une Europe qui prend de plus en plus l'apparence d'une forteresse. Ce durcissement, aux allures de bouclage généralisé, s'opère au nom de l'obsession du « réfugié économique » et au prix d'une remise en cause du droit d'asile et des valeurs fondatrices des démocraties européennes.

Dans le même temps, les taux de reconnaissance du statut de réfugié se sont littéralement effondrés, passant de 42 % en moyenne en 1984 à moins de 10 % en 1995. L'harmonisation des politiques de réfugiés au sein de l'Union européenne se fait sur la base du plus petit dénominateur commun et les Quinze s'engagent dans une interprétation de plus en plus

restrictive de la notion de persécution, contraire à l'esprit et à la lettre de la convention de 1951. C'est ainsi que, le 23 novembre 1995, les ministres européens de la Justice et de l'Intérieur s'accordaient sur une définition du réfugié, aux termes de laquelle seules les personnes persécutées par un état peuvent être reconnues comme réfugiées. Cette nouvelle définition exclut du bénéfice de la protection internationale les cibles de mouvements extrémistes - tels les Algériens menacés par le GIA - ou les ressortissants de pays dans lesquels l'état s'est effondré - comme les Somaliens ou les Libériens harcelés par des bandes armées, sans même parler des Bosniaques chassés par la « purification ethnique ». Pourtant, ces derniers correspondent parfaitement à la définition de la convention de 1951. Cette décision désastreuse témoigne de la volonté de se débarrasser à tout prix du « fardeau des réfugiés », en restant aveugle et sourd à l'évolution des crises et à la détresse des victimes. C'est ainsi que les pays européens cherchent à se défaire de leurs obligations de signataires de la convention de 1951. Sous couvert de juridisme, la question des réfugiés n'a cessé d'être gérée en fonction de considérations idéologiques et politiques. Aujourd'hui, la hantise des migrations conduit tout droit à refuser la protection de l'Europe aux ressortissants des pays en crise, au risque que l'exemple des pays occidentaux fasse tache d'huile et que cette politique de fermeture s'étende à l'ensemble de la planète.

La réduction drastique du nombre de statuts de réfugié accordés par les pays européens a pour corollaire la multiplication des « réfugiés de facto », qui ne sont pas formellement reconnus comme réfugiés mais ne peuvent être renvoyés dans des pays en proie à la violence ou à la guerre. Cette évolution est d'autant plus sensible que, pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, le problème des réfugiés de guerre, qui semblait confiné aux pays du Sud, vient de nouveau frapper aux portes de l'Europe. A l'heure où ils sont de nouveau confrontés à un afflux massif de réfugiés, les pays européens ont mis en place des procédures de « protection temporaire » qui leur permettent d'accueillir les réfugiés de l'ex-Yougoslavie, sans toutefois leur accorder de statut contraignant. Il est clair, en effet, que les exodes de grande ampleur provoqués par les conflits cadrent mal avec les politiques de réduction planifiée des flux et que les pays européens redoutent une extension imprévisible de leurs obligations internationales. Ces nouveaux statuts n'accordent cependant ni les mêmes garanties ni les mêmes droits à des réfugiés qui sont juste tolérés à titre temporaire et éminemment précaire - leur sort restant suspendu aux décisions discrétionnaires des pouvoirs publics.

3.5. Pour une vraie politique des réfugiés

Face au plus grand exode de réfugiés de guerre depuis la Seconde Guerre mondiale, les pays européens ne peuvent indéfiniment se contenter de traiter le problème sur un mode précaire, qualifié " d'humanitaire". Ils se doivent de définir une politique claire et d'assumer leurs obligations de signataires de la convention de 1951. Toute politique libérale de réfugié repose sur une combinaison d'une politique d'accueil fondée sur le respect du droit d'asile et d'un processus discriminatoire visant à faire la part des réfugiés et des migrants. La première obligation des Etats est de préserver le droit d'asile en ne laissant pas la hantise des migrations étouffer jusqu'aux valeurs fondamentales des processus de détermination de statuts justes, rapides et adaptés aux réfugiés de guerre. Dans un contexte de crispations identitaires, de politiques d'immigrations restrictives et de mouvements croissants de population, des critères doivent être trouvés pour protéger les plus menacés. La troisième obligation, enfin, est de traiter humainement les réfugiés et les personnes déplacées et de leur garantir assistance et protection.

La définition d'une politique cohérente est d'autant plus nécessaire que les pratiques des pays démocratiques en matière de défense des droits de l'homme et de respect des normes internationales ont une influence déterminante sur l'attitude des pays confrontés à des afflux de réfugiés. A l'heure où le droit d'asile se réduit comme peau de chagrin, le risque est grand que l'exemple européen serve de prétexte et de justification aux pays tentés par des politiques de fermeture et d'ostracisme. Mais indépendamment des possibles répercussions des évolutions européennes sur les politiques d'accueil des pays du Sud ont d'ores et déjà une influence considérable sur les politiques mises en œuvre un peu partout dans le monde. Les Etats occidentaux, qui contribuent à la quasi totalité du budget du HCR, ont en effet un impact important sur la redéfinition en cours sur les priorités de l'institution en faveur de la prévention et du rapatriement.

Les procédures dissuasives adoptées par les pays européens, les opérations de rapatriement mises en œuvre dans les pays d'accueil et les mesures préventives qui se multiplient dans les pays en conflit ne sont que les différents même maillons d'une même politique visant à maintenir les réfugiés potentiels dans leur pays d'origine et, à défaut, à se débarrasser du "ardeau des réfugiés" en les tenant à distance ou en les renvoyant chez eux. Au Nord comme au Sud, une même logique est à l'œuvre avec comme maîtres mots : "dissuasion humaine", "pays sûr", "retour sûr" ou aide humanitaire. L'humanitaire a bon dos qui permet aux Etats de se défausser sous des dehors bien intentionnés. C'est ainsi que l'alibi humanitaire permet aux Etats occidentaux de gérer le problème des réfugiés de guerre sans leur accorder de véritable

statut. de même, dans les pays en conflit, l'aide permet d'accréditer l'idée d'un engagement international auprès des populations déplacées tout en limitant les risques de mouvements de réfugiés sur les frontières internationales. Ce glissement vers le "tout humanitaire" est préoccupant car il a tendance à s'effectuer au détriment de la protection. Face à la volonté des pays occidentaux de clore le chapitre des réfugiés, le HCR a le plus grand mal à maintenir un équilibre entre la solution au problème des réfugiés et la protection des réfugiés. dans ce contexte défavorable, les organisations humanitaires ont un rôle essentiel à jouer pour rappeler le HCR au respect des principes dont il se réclame et pour rappeler les Etats au respect de leurs obligations internationales.

CONCLUSION

Pourtant, comme l'a rappelé madame Sadako Ogata (HCR), à New York devant le Conseil de sécurité, si la communauté internationale veut s'attaquer sérieusement à la situation des réfugiés, le Conseil de sécurité doit intervenir concrètement et avec plus de vigueur et plus promptement pour mettre fin aux conflits qui causent d'énormes déplacements de populations dans le continent africain. Car là n'est pas le rôle du HCR, alors qu'il s'agit indéniablement de la cause première des mouvements de réfugiés : *« je ne peux pas résoudre les problèmes humanitaires, qu'il s'agisse des réfugiés ou des personnes déplacées à l'intérieur d'un pays, car ce sont les conflits qui en sont tous la cause à l'heure actuelle en Afrique. »*

L'aide humanitaire aux réfugiés et aux personnes déplacées ne peut, selon elle, servir de substitut à l'action des pouvoirs publics et de la communauté internationale en matière de rétablissement de la paix et de son maintien.

La sécurité ne régnera pas en Afrique tant que sa population ne se sentira pas en sécurité, a-t-elle dit. *« Les réfugiés, les personnes déplacées et celles qui sont rentrées dans leur foyer sont en premier lieu des êtres humains qui ont besoin de protection et d'attention (...) Ils sont avant tout les victimes de guerres auxquelles nous ne mettons pas fin. Le Conseil a un rôle essentiel à jouer pour prévenir, endiguer et régler les conflits - et, par voie de conséquence, les problèmes des réfugiés - en Afrique (...) en passant du stade des déclarations à celui de l'action. »*

Et le représentant des Etats-Unis au Conseil de Sécurité a souligné que *«trop souvent, le conseil traite uniquement des conséquences et non pas des causes»*.

Or si la solution doit passer par les institutions spécialisées de l'ONU et par les Etats membres il est certain que toute l'ampleur du problème n'avait pas été perçue lors de la rédaction de la

charte de l'ONU et de celle des statuts du HCR. Il convient maintenant de les reprendre, cela constituant un enjeu géopolitique pour le nouveau millénaire.

Ainsi, outre la question d'un développement du droit, d'une manière générale, les efforts de la communauté internationale devraient se concentrer sur une meilleure mise en œuvre du droit international humanitaire par les belligérants, ce qui contribuerait à une réduction considérable du nombre des personnes déplacées et des réfugiés. De plus une vraie politique de développement, particulièrement en Afrique est incontournable.

Table des matières

INTRODUCTION	3
1. LE DRAME DES REFUGIES : FLEAU DU 20^{EME} SIECLE ?	4
1.1. LES FLUX DE REFUGIES : DEFINITION D'UN UN ENJEU POLITIQUE	4
1.1.1. REFUGIES : UN CONCEPT « MOUVANT »	4
1.1.2. REFUGIES : L'AMPLEUR DU PHENOMENE	7
1.2. L'EXEMPLE DE L'AFRIQUE	13
1.2.1. L'EXPERIENCE ET LES ENSEIGNEMENTS AFRICAINS	13
1.2.2. REFUGIES ET GEOPOLITIQUE AFRICAINE	16
1.2.3. LES FRONTIERES MOUVANTES DU CONTINENT AFRICAIN	17
2. VERS UNE NECESSAIRE EVOLUTION DU DROIT DES REFUGIES ?	20
2.1. LA CONVENTION DE GENEVE : DES INTERPRETATIONS RESTRICTIVES	20
2.1.1. REFUGIES : UN CONCEPT « MOUVANT »	20
2.2. UNE EVOLUTION JURIDIQUE SOUHAITABLE : LES REFUGIES POUR MOTIFS ENVIRONNEMENTAUX	22
2.2.1. REFUGIES ET REFUGIES POUR MOTIFS ENVIRONNEMENTAUX	22
2.2.2. TYPOLOGIE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MIGRATION	24
2.2.3. REPERCUSSIONS POLITIQUES	26
3. LA FIN DES REFUGIES ?	29
3.1. DES CAMPS DE REFUGIES AUX « SOLUTIONS DURABLES »	29
3.2. LES ENJEUX DU RAPATRIEMENT	32
3.3. LES POLITIQUES PREVENTIVES	34
3.4. L'ASILE EN QUESTION	36
3.5. POUR UNE VRAIE POLITIQUE DES REFUGIES	38
CONCLUSION	39
BIBLIOGRAPHIE	42
ANNEXE I – HISTORIQUE	44
ANNEXE II – EXTRAITS DU RAPPORT ANNUEL DU HCR ET CARTE DES ADHERENTS A LA CONVENTION	46
ANNEXE III – POPULATIONS DEPLACEES RELEVANT DU HCR ET POPULATIONS DEPLACEES NE RELEVANT PAS DU HCR	47
ANNEXE IV – GLOSSAIRE	50

BIBLIOGRAPHIE

Livres

- Ricca, S., *Migrations internationales en Afrique : aspects légaux et administratifs*, Paris, L'Harmattan, 1990.
- Robin, N.(dir.), , *Atlas des migrations ouest africaines vers l'Europe, 1985-1993*, Paris, ORSTOM, 1996.
- Glucksmann, A. & Wolton, Th., *Silence on tue*, Paris, Grasset, 1986.
- Lepac, *Populations en danger*, Paris, La Découverte, 1995.
- Cécile Marin (dir.), *Le monde peut-il nourrir le monde ?*, Les clés de la planète, hors série n°1 Croissance, Paris, 1998.
- Franz-Josef Hutter /Anja Mihr / Carsten Tessmer, *Menschen auf der Flucht* , Ed. Leske & Budrich, Opladen, 1999.
- François Jean, *La fin des réfugiés ?* , éditions La Découverte, Paris, 1996.

Rapports

- HCR, *Réfugiés dans le monde 2000*
- *Rapport mondial sur le développement humain*, PNUD-Economica, juillet 1996
- *Ramsès*, Dunod, 2000
- Chimni B. S., « De la réinstallation au rapatriement involontaire : vers une chronologie critique de solutions durables », *Rapport du HCR n° 2*, Genève, mai 1999.

Périodiques et articles

- *Amnesty International Report*, publication annuelle d'Amnesty International, Londres.
- HCR, *rapport annuel d'activité*, Genève.
- *International Review of the Red Cross*, publication bimensuelle du Comité international des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge.
- Philippe Leymarie, « Ces guerres qui usent l'Afrique », *Le Monde diplomatique*, avril 1999.
- HCR, « *Les réfugiés dans le monde, 1993 : l'enjeu de la protection* », New York et Genève, 1993.

- Barbara Kavanagh et Steve Lonergan, «La dégradation de l'environnement, les déplacements de population et la sécurité de la planète : survol des problèmes en cause», *Société royale du Canada*, décembre 1992.

Sites Web retenus :

- *HCR* : <http://www.unhcr.ch>
- *HCR Refmonde* : <http://www.unhcr.ch/refworld/welcome.htm>
- *Nations Unies* : <http://www.un.org>
- *UN ReliefWeb* : <http://www.reliefweb.int/>
- *Amnesty International* : <http://www.amnesty.org/>
- *Center for Refugee Studies, York University, Toronto* : <http://www.yorku.ca/crs/>
- *Conseil européen sur les réfugiés et les exilés* : <http://www.ecre.org/>
- *Association internationale d'étude de la migration forcée* :
<http://141.13.240.13/~ba6ef3/iasfm.htm>
- *Comité international de la Croix-Rouge* : <http://www.icrc.org/>
- *Organisation internationale pour la migration* : <http://www.iom.int/>
- *Lawyers Committee for Human Rights* : <http://www.lchr.org/>
- *Refugee Studies Centre, University of Oxford* : <http://www.qeh.ox.ac.uk/rsp/>

Annexe I – Historique

Répression des Kurdes en Turquie et en Irak. - On estime entre 500 000 et 2 000 000 le nombre de Kurdes déplacés à l'intérieur de la Turquie. Depuis le début des années 1980, plus de 500 000 Irakiens - dont environ 150 000 Kurdes - fuyant les violences politiques ont trouvé refuge en Iran.

Les guerres dans le Caucase. - Entre 1 et 2 millions de personnes ont été déplacées dans la région depuis 1988, soit à l'intérieur de leur propre pays, soit dans les pays voisins. Au 1er janvier 2000, il y avait environ 300 000 réfugiés et déplacés en Arménie, 800 000 en Azerbaïdjan et 280 000 en Géorgie. Des centaines de milliers de personnes ont été chassées par l'offensive russe de 1998 en Tchétchénie et vivent toujours dans des conditions précaires au Daghestan, en Ingouchie et en Ossétie du Nord.

La question palestinienne. - Les réfugiés palestiniens étaient plus de 3,7 millions au 1er juin 2000, répartis principalement en Jordanie, au Liban, en Syrie et en Palestine (Cisjordanie et Gaza). Il faut ajouter à ce chiffre plusieurs centaines de milliers de personnes déplacées en 1967 en Israël et au Liban.

Guerres dans la Corne de l'Afrique et dans la région des Grands Lacs. - En additionnant les populations réfugiées et déplacées de ces deux régions contiguës, on obtient le chiffre de 12 millions de personnes... La multiplication et la persistance des conflits armés et des violences ethniques entraîne depuis les années 1970 de très importants flux de population. Les réfugiés se croisent sur les routes de l'exode : 470 000 Soudanais ont fui la guerre vers les pays voisins, pendant que 350 000 Ethiopiens et Erythréens trouvaient refuge au Soudan. Par ailleurs, plus de 300 000 Somaliens se trouvent toujours en Ethiopie et au Kenya, 500 000 Burundais et 100 000 Congolais en Tanzanie. Il reste toujours 2 millions de personnes déplacées en République démocratique du Congo (RDC), 1,4 million au Burundi et au Rwanda, et surtout 4 millions au Soudan.

La guerre civile en Angola. - Elle dure depuis plus de vingt-cinq ans, interdit toujours le retour chez elles d'environ 2 millions de personnes, qui continuent d'errer à travers le pays. Plus de 300 000 Angolais sont réfugiés dans les pays voisins, principalement en République démocratique du Congo et en Zambie.

Guerre civile au Liberia et troubles en Sierra Leone. - La poursuite des combats dans la région contraint toujours plus de 500 000 personnes à l'exil en Côte-d'Ivoire et en Guinée. Par ailleurs, le HCR estime la population déplacée à l'intérieur de la Sierra Leone à 500 000, et à environ 100 000 celle déplacée à l'intérieur du Liberia. L'extension récente de la guerre dans le sud de la Guinée a provoqué la fuite - vers le nord du pays - de dizaines de milliers de réfugiés sierra-leonais ainsi que des populations guinéennes situées dans les zones de combats.

Le Sahara occidental et la guerre en Algérie. - Le HCR estime que 165 000 réfugiés (80 000, selon le Comité des Etats-Unis pour les réfugiés) du Sahara occidental se trouvaient toujours, au 1er janvier 2000, dans des camps dans la région de Tindouf, dans le désert de l'Ouest algérien. Par ailleurs, on estime que 100 000 à 200 000 personnes ont été déplacées par la guerre civile depuis le début des années 1990.

La guerre en Afghanistan. - Les combats qui reprennent régulièrement depuis plusieurs années - et aujourd'hui la sécheresse - sont responsables du déplacement de plus de 1 million de personnes à l'intérieur du pays. Dans les années 1990, on comptait jusqu'à 6 millions de réfugiés afghans en Iran et au Pakistan. Ils sont encore aujourd'hui 2,5 millions dans ces deux pays, répartis dans plusieurs centaines de camps dont certains construits en dur.

Le conflit au Sri Lanka. - En quinze ans, la guerre que mènent les séparatistes de l'Eelam tamoule contre les forces régulières aura jeté sur les routes plus de 1 million de personnes. 560 000 personnes sont toujours déplacées dans le pays, alors que plus de 60 000 personnes ont trouvé refuge en Inde.

Les guerres en ex-Yougoslavie. - Elles auront, depuis 1991, provoqué le déplacement de plusieurs millions de personnes. Aujourd'hui, environ 1 million de personnes restent déplacées en Bosnie-Herzégovine et en Yougoslavie, alors que 300 000 autres - malgré les opérations de rapatriement - sont toujours réfugiées dans d'autres pays d'Europe, notamment en Allemagne, en Suisse, en Belgique et en Italie.

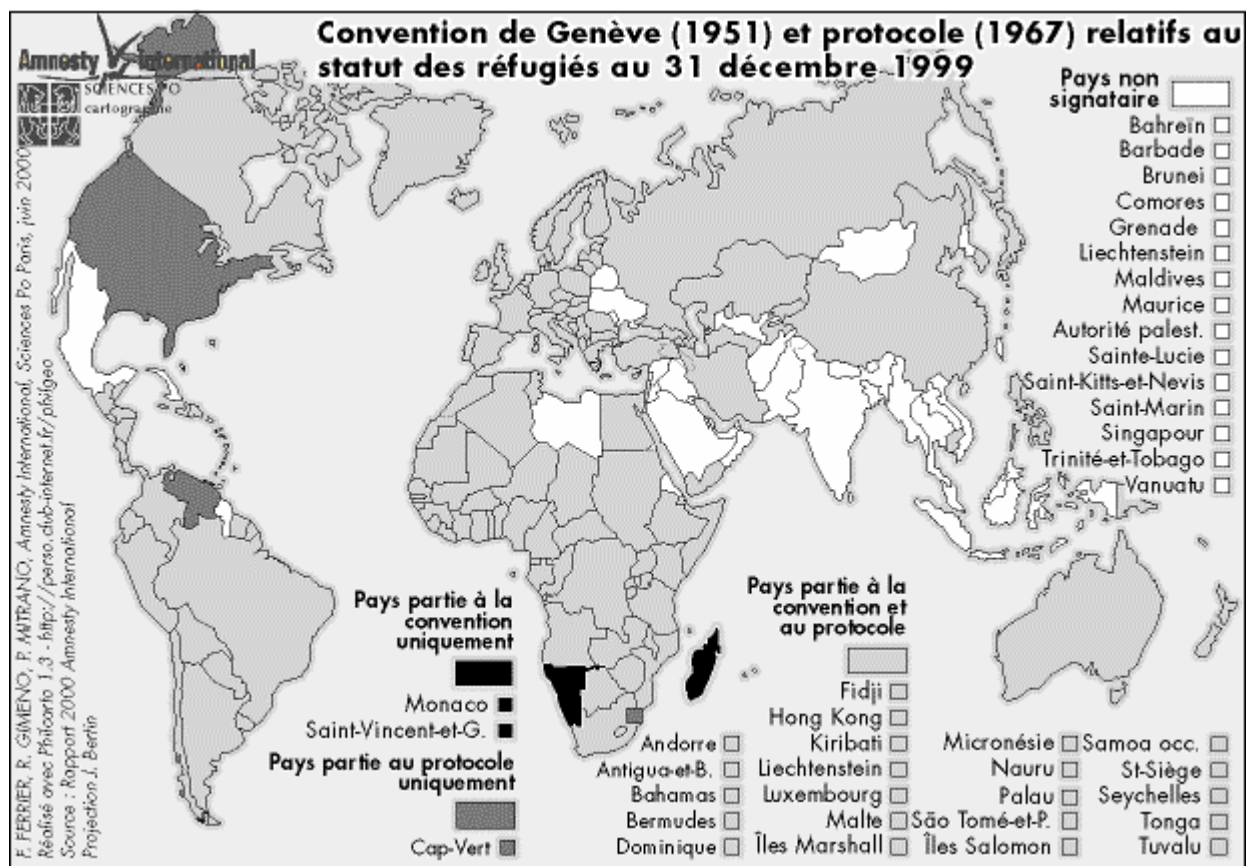
La guerre en Colombie. - Elle a, depuis 1985, poussé sur les routes de l'exode environ 1,5 million de personnes fuyant les combats entre les guérillas, l'armée régulière et les forces paramilitaires. Les populations chassées se sont majoritairement regroupées dans des camps et des bidonvilles à la périphérie des grandes agglomérations.

Séquences du conflit au Timor-Oriental, et violences en Indonésie. - En septembre 1999, à la suite de la victoire des indépendantistes lors du référendum, plusieurs centaines de milliers de personnes avaient fui dans les montagnes pour échapper à la féroce répression des milices pro-indonésiennes. 280 000 personnes avaient aussi été déplacées dans la partie occidentale de l'île, d'où seulement 120 000 personnes environ ont été rapatriées depuis. Il reste encore à Timor-Ouest plus de 160 000 personnes dont on n'a plus de nouvelles directes et qui ne sont plus assistées par le HCR, l'organisation ayant suspendu ses opérations en septembre 2000 à la suite de l'assassinat de trois de ses membres. Par ailleurs, dans un rapport publié en janvier 2001, le Comité des Etats-Unis pour les réfugiés estime qu'un million de personnes ont été déplacées dans le pays à la suite des violences politiques et religieuses (Moluques, Sulawesi, Bornéo, Irian Jaya et province d'Aceh).

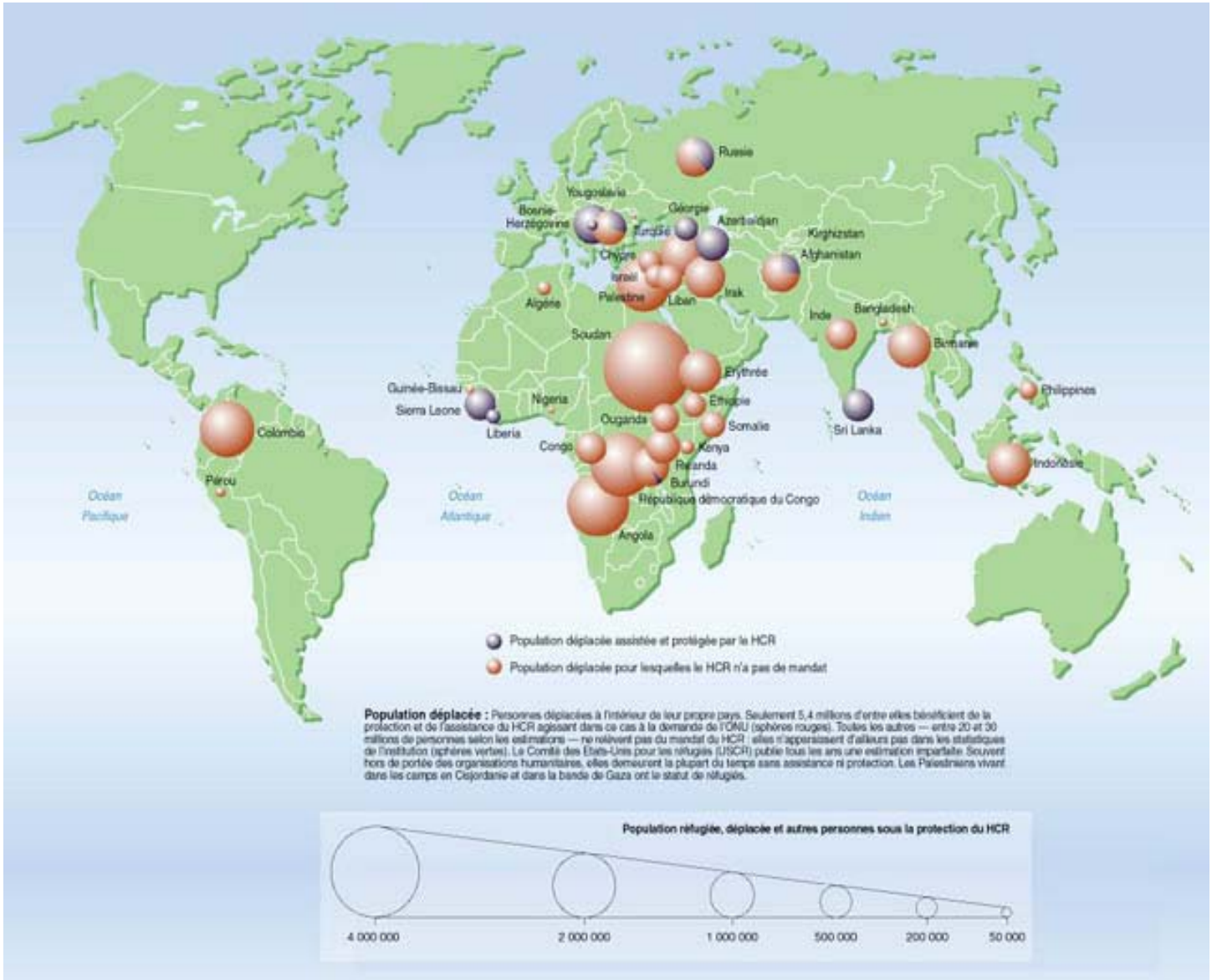
Les Etats-Unis et l'Allemagne, deux grands pays d'accueil du monde riche. - En 1999, le gouvernement allemand estimait à plus de 1 million l'ensemble des réfugiés et demandeurs d'asile se trouvant sur son sol (seulement 285 000 selon le Comité des Etats-Unis pour les réfugiés). Ils sont 1,2 million en Amérique du Nord, dont 1,1 million aux Etats-Unis. Les demandeurs d'asile dans les pays d'Europe de l'Ouest sont essentiellement

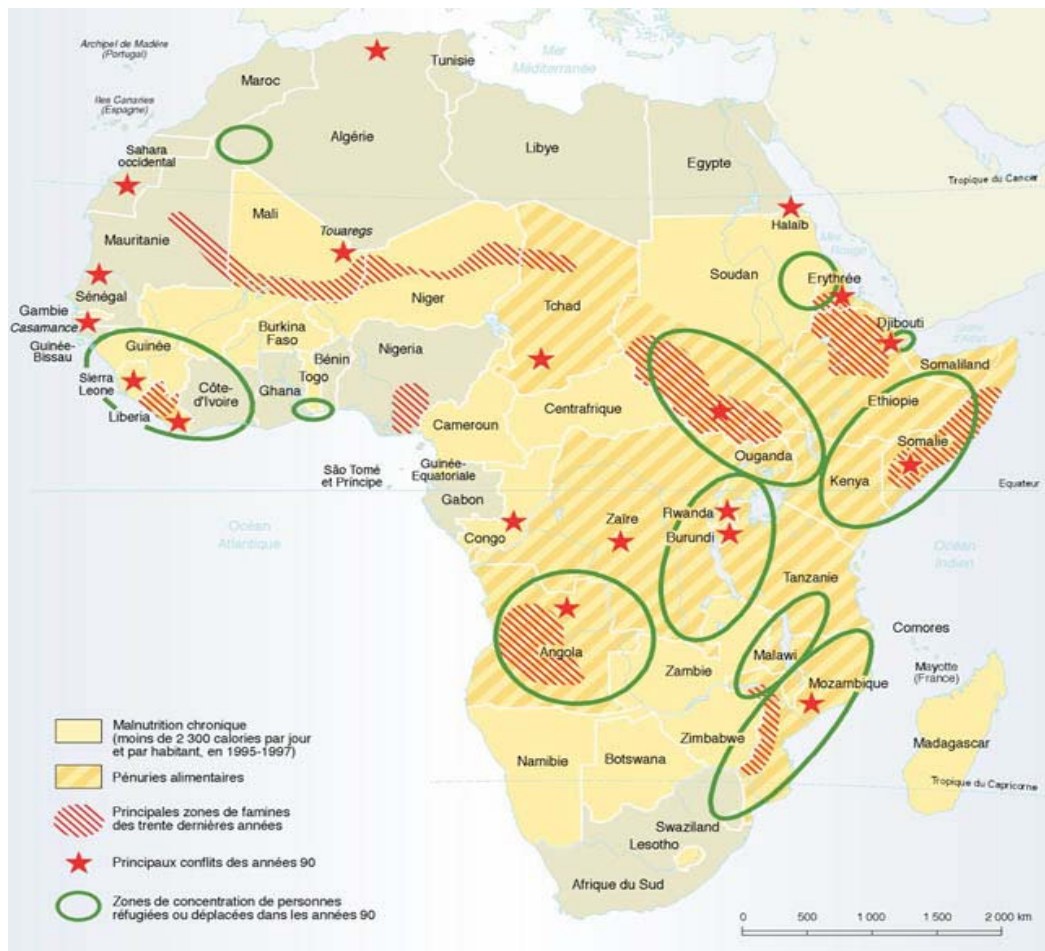
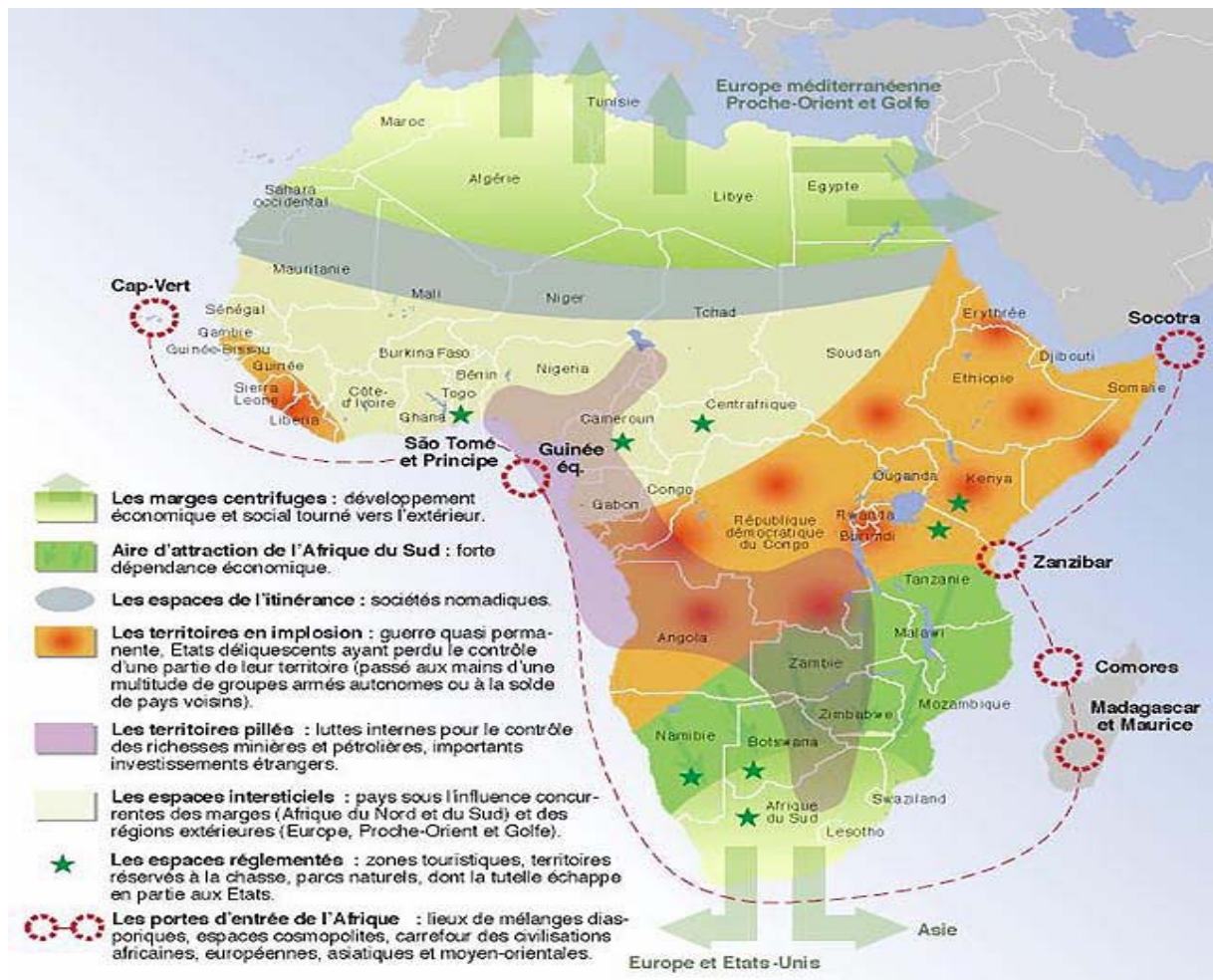
des ressortissants de pays européens ou asiatiques (ex-Yougoslavie, Roumanie, Bulgarie, Turquie, ex-Union soviétique, Sri Lanka, Irak, Afghanistan et Iran.

Annexe II – Extraits du Rapport annuel du HCR et carte des adhérents à la Convention

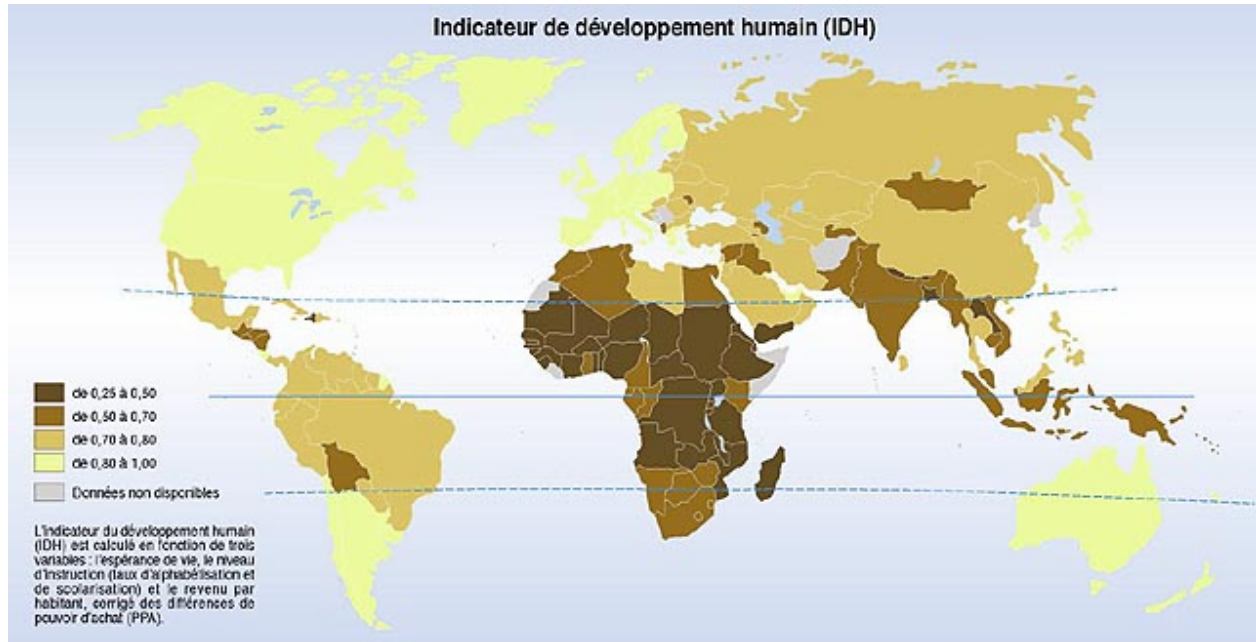


Annexe III – Populations déplacées relevant du HCR et populations déplacées ne relevant pas du HCR

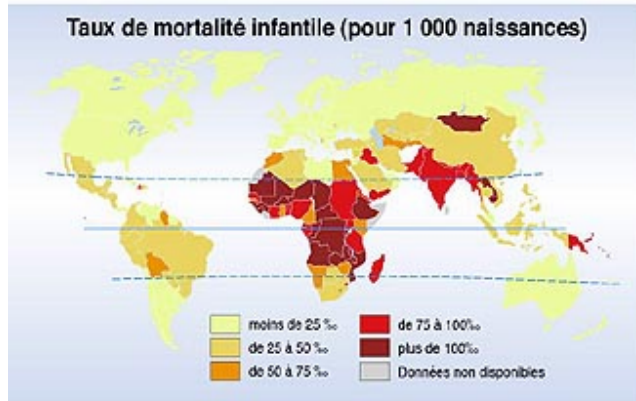




Indicateur de développement humain (IDH)



Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances)



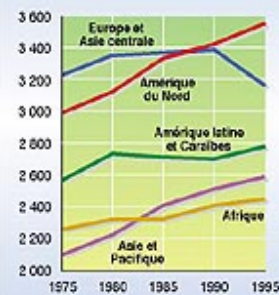
Apport calorique journalier par habitant en 1996



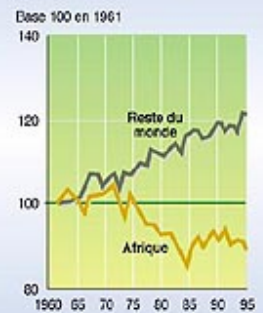
Nombre de médecins (pour 1 000 habitants)



Apport calorique journalier par habitant



Production alimentaire par habitant



Sources : World Resources Institute (WRI), Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Banque mondiale, programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)

Annexe IV – Glossaire

(Sources : Cours pénale internationale, Dictionnaire du droit international des conflits armés par Pietro Verri – Editions du CICR)

Agression

Ce terme désigne l'emploi de la force armée par un Etat contre un autre Etat, qu'il y ait eu ou non déclaration de guerre.

Exemples d'agression : occupation militaire ou annexion par la force de tout ou partie d'un territoire; bombardement, **blocus**, attaque contre des forces armées, envoi de mercenaires

Apartheid

Ce terme désigne les actes fondés sur des critères raciaux visant à séparer les races et commis dans le but d'établir ou de maintenir la domination d'un groupe racial sur un autre groupe racial. S'il est commis durant un conflit armé international, l'apartheid est considéré comme un **crime de guerre**.

Exemples d'actes d'apartheid : emprisonnements arbitraires, torture, interdiction des mariages mixtes, création de réserves ou de ghettos, travail forcé

Asile

Ce terme se réfère, lors d'un **conflit armé**, à l'accueil par un Etat neutre de militaires appartenant aux forces armées en guerre, de prisonniers de guerre évadés, de blessés et de malades. Voir aussi Réfugiés.

Belligérants

Ce terme désigne les Etats et leurs forces armées participant à une **guerre**, ainsi que les individus autorisés à faire la guerre (les militaires par opposition aux civils). Ce terme s'applique également aux combattants dans le cadre d'une **guerre civile**.

Blocus

Ce terme désigne l'opération, menée par des forces armées, visant à isoler et couper de toute communication extérieure un Etat ennemi en empêchant toute entrée ou sortie sur tout ou partie de son territoire (frontières, ports, littoral, aéroports, etc.).

Cessez-le-feu

Cette expression s'emploie, en temps de guerre, lors de l'arrêt ou de la suspension des **hostilités**.

Conflit armé

Cette expression est utilisée pour désigner différents types d'affrontements. L'expression "Conflit armé international" est synonyme de **Guerre** et est également utilisée lors des guerres de libération nationale menées contre une puissance coloniale ou occupante. L'expression "Conflit armé non international" est synonyme de **Guerre civile**.

Crime de guerre

Sont considérées comme crimes de guerre (quelle que soit la nature du conflit) les violations graves des **lois et coutumes de la guerre** : les atteintes commises contre toute personne ne participant pas ou plus aux **hostilités** (civils, combattants blessés, prisonniers, malades, personnel sanitaire ou religieux), la torture, la déportation, la prise d'otages, le fait d'utiliser des armes prohibées (armes chimiques, bactériologiques ou incendiaires), le pillage de biens publics ou privés, toute destruction ou bombardement non justifiés par des objectifs militaires. Les crimes de guerre sont imprescriptibles. Une procédure de coopération internationale a été établie en matière de recherche, d'arrestation, d'extradition et de jugement des criminels de guerre.

Crime contre l'humanité

Est considéré comme crime contre l'humanité tout acte commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique contre une population civile.

Le droit international humanitaire (ou droit humanitaire), également appelé droit des conflits armés ou droit de la guerre, est l'ensemble des principes et des règles qui limitent le recours à la violence en période de conflit armé. Ces principes et ces règles ont deux objectifs: protéger les personnes qui ne participent pas ou ne participent plus aux hostilités limiter les méthodes et les moyens de faire la guerre

Le droit international humanitaire a pour but de limiter les souffrances causées par la guerre en contrôlant les moyens utilisés par les belligérants et en assurant protection et assistance aux victimes. Il régit les aspects concrets du conflit ayant une portée humanitaire sans considération des motifs ou de la légalité du recours à la force. Ses dispositions s'appliquent également à l'ensemble des parties en guerre, indépendamment des motifs et de la justesse des causes défendues. C'est ce qu'on appelle le "ius in bello" (droit dans la guerre) qui reste indépendant du "ius ad bellum" (droit de faire la guerre).

Déportation

Ce terme désigne le transfert forcé, en masse ou individuel, de personnes ne participant pas ou plus aux **hostilités** (civils, blessés, prisonniers, malades) de leur territoire d'origine vers celui de l'Etat ennemi ou de tout autre Etat. On désigne couramment par déportation l'internement dans les camps nazis durant la seconde guerre mondiale. Ces déportations et ces transferts constituent des **crimes de guerre**.

Droit humanitaire ou Droit des conflits armés.

Ces deux expressions sont équivalentes. Elles désignent les règles du droit international s'appliquant aux problèmes humanitaires survenant en cas de guerre. Ces règles, définies par les **Conventions de Genève** (1864, 1949), de **la Haye** (1899, 1907, 1922) et d'autres textes, limitent le choix des méthodes, des moyens et des objectifs de combat; elles s'appliquent à la conduite du combat, au comportement des combattants, à la protection des personnes touchées par la guerre.

Génocide

Ce terme désigne tout acte commis dans l'intention de détruire méthodiquement un groupe national, ethnique, racial ou religieux. L'extermination des Juifs par les Nazis est un génocide. On emploie aussi actuellement l'expression "épuración ethnique".

Commis en temps de guerre, le génocide est un **crime de guerre**.

Guérilla

Ce terme désigne une technique de combat, généralement offensive, utilisée sur le territoire de l'adversaire. La guérilla est pratiquée par de petits groupes contre des forces supérieures pour des sabotages, des embuscades, des coups de mains, des attaques isolées; elle se caractérise par la mobilité, la surprise et une utilisation tactique de l'environnement naturel.

Guerre

Affrontement armé entre deux ou plusieurs Etats, mené par leurs forces armées respectives. On emploie aussi l'expression "Conflit armé international".

Guerre civile

Affrontement armé qui oppose des combattants originaires d'un même Etat sur leur propre territoire. Soit les forces armées régulières à des groupes armés dissidents, soit des groupes armés entre eux. On emploie aussi l'expression "Conflit armé non international".

Hostilités

Ce terme désigne les actes de violence exercés en temps de guerre par les combattants sur leurs adversaires.

Lois et coutumes de la guerre

Cette expression désigne l'ensemble des règles définies par le **Droit international humanitaire** ou Droit des conflits armés - Voir ce terme. En temps de guerre, elles visent à protéger les personnes ne participant pas ou plus aux **hostilités** et à limiter les méthodes et les moyens utilisés pour faire la guerre.