

De la théorie à la pratique

L'ambiguïté des politiques de rapatriement du HCR au Koweït et dans l'ex-Zaïre

Annick Bartoli
Consultante

L'assistance aux réfugiés est un problème de droit international régi par l'ONU (Organisation des Nations unies). Dans ce cadre, le HCR (Haut Commissariat pour les réfugiés) assure la protection des réfugiés et tente de rechercher des solutions durables aux épreuves qu'ils vivent, en aidant les gouvernements – et avec leur approbation, les organisations privées – à faciliter le rapatriement librement consenti de ces réfugiés ou bien leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales.

L'évolution actuelle, rapide et complexe, des relations internationales, questionne sans doute les principes des instances onusiennes, aujourd'hui emportées dans le mouvement dit de « mondialisation », qu'elles ont d'une certaine manière préfiguré. L'intervention du HCR, directement liée à la dynamique géopolitique, ne peut plus se concevoir comme neutre et égalitaire. Par exemple, le droit d'ingérence en est à ses balbutiements, contestable dans ses choix, souvent critiqué pour être juge et partie. Quoiqu'il en soit, les textes fondateurs (Convention et Protocole relatifs au statut des réfugiés, 1951, 1967) rencontrent à l'évidence au temps de leur application, des difficultés dues tant à leur élaboration idéologique et politique, qu'à la rencontre sur le terrain de conditions locales qui peuvent les pervertir. Inadéquations de dispositions par trop univoques dans leurs principes et leurs orientations, et conflits d'intérêts de toutes natures (ethniques, religieux, politiques, économiques par exemple) entravent l'action des opérateurs de procédures mises en œuvre dans l'urgence, aboutissant le plus souvent à des

échecs ou à des « cafouillages » généralement non publiés, voire récupérés au bénéfice d'une politique de prestige. Deux exemples de mise en œuvre de projets, très différents, donc non comparables, l'un au Koweït l'autre au Zaïre, ne suffiront pas, mais permettront peut-être d'illustrer et de poser de nouveau ces questions sous un angle mieux circonscrit.

Avant d'exposer ces deux situations, rappelons que du point de vue juridique, le rapatriement volontaire dans leur pays d'origine est l'une des trois options qui s'offrent aux réfugiés, les deux autres étant l'installation durable dans le pays d'asile ou la réinstallation dans un pays tiers. À ces options s'oppose une conjoncture internationale souvent défavorable à l'application immédiate et aisée des textes. Le temps de recherche de solutions détermine la situation et le destin des réfugiés. Une situation d'asile dans un camp peut durer quelques mois ou des années, voire être illimitée. L'exemple des Palestiniens est le paradigme de ce type de situation, les Nations unies n'ayant d'autre solution que de s'en accommoder.

Au Koweït, sous la pression du gouvernement local qui entendait expulser au plus vite ses réfugiés et demandeurs d'asile, les opérations de rapatriement n'ont duré que quelques semaines. Faute de pouvoir identifier des pays d'accueil, le statut de réfugiés ne pouvait être accordé à tous. En tout état de cause, cette procédure ne pouvait aboutir qu'après la phase des entretiens individuels qui permettaient de déterminer si la situation du demandeur était en accord avec les termes de la Convention de Genève. Cependant, la diminution croissante de possibilités d'accueil dans des pays tiers, contraignait le HCR à privilégier le rapatriement volontaire dans le pays d'origine. Les agents du HCR furent donc conduits à contraindre les demandeurs d'asile au rapatriement forcé, tout en sachant qu'objectivement leur sécurité restait menacée. Dans un contexte de négociation bloquée, la réponse des responsables du HCR fut elle-même forcée.

Dans le cas du Zaïre, les exilés angolais reçurent le statut de réfugié au titre du groupe, et non à titre individuel. Leur rapatriement, cette fois librement consenti, fut organisé collectivement. Il se déroula de manière précipitée et dans une grande confusion, alors que les conditions du retour restaient très incer-

taines du fait du conflit armé et de l'insécurité absolue régnant en Angola à cette période.

■ Le cas du Koweït : des rapatriements forcés

Après la guerre opposant l'Irak et le Koweït, le HCR eut pour mission de procéder à l'application du statut de réfugiés à diverses populations affectées par le conflit. En septembre 1991, la situation se présentait de la manière suivante : à 80 kilomètres environ au nord de Koweït City, la Croix-Rouge internationale avait édifié un camp de transit dont elle assurait la logistique (approvisionnement en eau et vivres, mise en place de tentes et fournitures de petit matériel rudimentaire). Ce camp était situé à proximité de la frontière irakienne, dans une zone désertique, le long de la route reliant l'Irak à Koweït City. Cette route longeait quelque 80 puits de pétrole toujours en flammes à la suite des premiers bombardements irakiens. En quittant Koweït City, sur une vingtaine de kilomètres, d'innombrables épaves de véhicules sur les bas-côtés de la route témoignaient de la retraite précipitée de l'armée irakienne après l'intervention des forces alliées. Jusqu'au camp, bâtiments industriels et entrepôts avaient été soufflés et le désert était truffé de milliers de mines antipersonnel larguées d'avion, souvent apparentes. Au paroxysme de la pollution atmosphérique entretenue par les émanations de gaz en combustion, l'obscurité était presque totale. Ce camp accueillait environ 1 200 réfugiés, un nombre qui ne cessa de fluctuer. Il s'agissait de familles de Bédouins, hommes, femmes et enfants, ainsi que des soldats irakiens déserteurs.

À l'abri de containers métalliques sommaires, les personnels du HCR procédèrent à des entretiens individuels « d'identification et d'évaluation ». Chaque chef de famille et chaque militaire étaient interrogés sur les raisons et les conditions de leur arrivée dans le camp. Trois catégories pouvaient être distinguées :

1) Des Bédouins (Bedoons, mot qui en arabe signifie « hommes du désert ») nés aux confins des frontières de l'Irak, de l'Arabie saoudite et du Koweït, apatrides¹ en ce sens que les autorités koweïtiennes ne leur accordaient pas de passeport. Pourtant, la plupart de ces hommes étaient des recrues de l'armée koweïtienne, soldats entraînés, logés avec leurs familles et touchant une solde régulière qui combattirent contre l'armée irakienne jusqu'à l'occupation du Koweït par cette dernière. Devenus « inutiles », ils furent alors conduits en Arabie Saoudite et internés dans un camp, à la charge de ce pays. Suite à l'intervention des forces alliées, dès la libération du pays, l'Arabie les renvoya au Koweït mais ils ne furent pas pour autant réintégrés dans l'armée. Errants, démunis, c'est ainsi qu'ils aboutirent au camp de transit. Bien qu'apatrides au regard des règles migratoires koweïtiennes, ils furent considérés comme des rapatriés puisqu'ils avaient regagné leur territoire d'origine. Leur vie n'étant pas directement menacée, selon les termes de la Convention de Genève, ils ne relevaient pas du statut de réfugié.

2) D'autres Bédouins, également sans nationalité, venus d'Irak au moment des combats. Seules quelques familles purent attester de persécutions et d'emprisonnements. Assimilées aux réfugiés non-apatrides, elles purent statutairement bénéficier d'un accueil dans un pays tiers. À ce moment précis, peu de pays se déclaraient prêts à accueillir ces demandeurs d'asile, exceptés les pays scandinaves (plus particulièrement la Norvège), peu ou pas engagés dans le conflit. Il est intéressant de rapporter ici les propos tenus par une femme bédouine, au moment de son départ précipité vers la Suède qui, dans l'aéroport déjà dépaysant de Koweït City, lucide, s'exclama : « Pour nous, il n'y a que les extrêmes ! ».

3) Des Irakiens, déserteurs de l'armée irakienne, originaires de la région marécageuse de Al Basrah, au sud de l'Irak. Ces hommes

¹ Il existe dans ce pays différentes catégories de passeports, numérotés, signalant la plus ou moins grande proximité avec les familles au pouvoir. Ces Bédouins traditionnellement nomades, bien qu'aujourd'hui la plupart d'entre eux soient sédentarisés, sont exclus de fait du statut de ressortissant du Koweït ou des pays voisins.

avaient été engagés depuis dix ans dans une succession de conflits armés : la guerre Iran-Irak, la guerre civile dans leur province, et enfin l'invasion du Koweït puis la défaite de l'armée irakienne. Cette défaite les avait conduits à la désertion. Toutefois, leur demande d'asile dans un pays tiers ne put aboutir puisque la Convention de Genève exclut les déserteurs du droit au statut de réfugiés.

En novembre 1991, sous le contrôle du HCR et des autorités koweïtiennes, le camp fut brutalement fermé et rasé. Les Bédouins qui avaient leur résidence habituelle au Koweït furent reconduits jusqu'à la capitale. Dès lors que la protection du HCR ne leur était plus assurée, leur transfert en autobus puis leur débarquement à Koweït City s'opèrent sans ménagements. Ils se plaignirent auprès du HCR d'avoir été spoliés, par les forces koweïtiennes du ministère de l'Intérieur, du peu de biens qu'ils avaient pu emporter. Quant aux soldats déserteurs et aux Bédouins venus d'Irak, ils regagnèrent l'Irak sous la protection de la Croix-Rouge.

Dans la capitale, le HCR rencontra et traita les demandes d'une autre catégorie de demandeurs d'asile. À la suite de la guerre, le gouvernement koweïtien avait décidé d'expulser les travailleurs étrangers. Des milliers de personnes – dont bien entendu des Irakiens – durent quitter le pays². Ces Irakiens étaient souvent des cadres : ingénieurs, informaticiens, techniciens, tous employés dans le secteur industriel et pétrolier koweïtien, des médecins aussi installés au Koweït depuis des années et maintenus du fait de leurs qualifications. Dès l'invasion irakienne, ils furent identifiés à l'ennemi et conduits dans un centre de détention improvisé à la périphérie de la ville. D'aucuns, mariés à des ressortissantes koweïti, furent brutalement contraints au divorce par les familles de leurs épouses. Un autre centre de détention, également prise en charge

² Expulsés du Koweït mais aussi de l'Arabie Saoudite et d'autres États du Golfe, plus de 500 000 Palestiniens partirent vers la Jordanie, 30 000 à 40 000 vers la Cisjordanie, 21 000 auraient émigré au Canada, en Australie, voire dans d'autres pays industrialisés du Nord. Par ailleurs, environ 8 000 Yéménites, Libanais et Asiatiques quittèrent ces pays, volontairement ou non, sans que le HCR intervienne.

par le HCR, fut ouvert pour la population féminine. Les Irakiens qui purent échapper aux contrôles, au harcèlement et à la détention, tentèrent de subsister dans la clandestinité.

Après l'enregistrement du groupe pris en charge, les personnels du HCR procédèrent à des entretiens individuels, conduits suivant une méthodologie essentiellement axée sur les raisons de l'établissement au Koweït des personnes concernées. Celles-ci étaient provisoirement maintenues dans le centre de détention, situation dont la durée pouvait varier de quelques jours à plusieurs mois selon que l'intéressé acceptait ou non le retour au pays d'origine. Selon la Convention de Genève, « une personne ne peut pas être refoulée vers un territoire où sa vie ou sa liberté seraient menacées, en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ». La Convention a donc pour vocation de protéger les réfugiés, leur évitant un retour forcé dans un pays hostile ; elle est dans sa philosophie le premier instrument susceptible de résoudre cette question.

Bien que les autorités koweïtiennes fussent tenues de respecter les procédures d'identification du HCR, dans la pratique, le déroulement des opérations se heurtait à plusieurs difficultés : peu d'informations vérifiables, obstacle de la langue, complexité des situations. Faute d'un traducteur officiel, un des détenus traduisait de l'arabe à l'anglais, sous le contrôle du directeur du centre et de ses personnels. Les interrogatoires révélèrent que certains de ces détenus avaient quitté l'Irak pour des raisons politiques, car, n'appartenant pas au parti Baas, ils s'étaient sentis menacés ainsi que leur famille. Progressivement, ils avaient perdu leur travail, n'avaient plus accès aux services de santé et leurs enfants étaient exclus du système scolaire. Au domicile, les épouses et les familles étaient constamment harcelées. Beaucoup avaient été emprisonnés, certains torturés. Pour eux, le retour en Irak était rigoureusement impossible et leur demande d'asile dans un pays tiers fut approuvée et transmise au siège du HCR pour la recherche d'un pays d'accueil. Par contre, d'autres immigrants, demandeurs d'asile d'origine irakienne, étaient venus au Koweït pour y travailler et n'avaient donc pas été contraints au départ pour des raisons de persécution.

Dans le centre de détention, le Comité international de la Croix-Rouge assurait un rôle de médiation entre les autorités locales et

les intéressés. Il se chargeait également de raccompagner à la frontière ceux qui avaient accepté le rapatriement et veillait à leur sécurité en assurant le relais de leur prise en charge du côté irakien.

Certains exilés se rendaient spontanément mais de manière très discrète, dans les locaux du HCR, craignant en chemin les contrôles policiers. Plusieurs nationalités fréquentaient les lieux. S'y présentaient notamment des Irakiens ayant jusqu'alors échappé aux contrôles d'identité de la police koweïtienne et qui vivaient dans la clandestinité. Des Kurdes d'Irak, travailleurs immigrés au Koweït, venaient également y solliciter protection et asile dans un pays tiers. Leur nationalité irakienne compliquait leur situation. Enfin, les travailleurs palestiniens, du fait du soutien de l'OLP au gouvernement irakien, se voyaient contraints brutalement à quitter le Koweït. Venus réclamer assistance et protection, ils se virent infliger une fin de non recevoir au motif que le HCR n'était pas mandaté pour traiter le cas des réfugiés palestiniens. L'Unwra (United Nations Relief and Work Agency), l'organisme chargé de cette question n'étant pas présent au Koweït, ils durent quitter le pays sans protection, la plupart pour la Jordanie.

L'affluence des demandeurs d'asile à la suite du conflit avait donc provoqué une pression considérable sur les dispositifs et les politiques d'accueil des pays du Proche et du Moyen-Orient, mais aussi de ceux des pays occidentaux. Les intervenants sur place devaient appliquer les directives du HCR alors qu'ils étaient confrontés à une diversité et une complexité de situations telles que les critères retenus pour accorder ou refuser le statut de réfugié étaient très largement inappropriés. Sauf pour quelques juristes rigoristes, le dilemme que suscita la majorité des cas plongea les membres de l'équipe dans un malaise sans solution, que l'impasse de la réponse forcée ne fera qu'aggraver. Quand on sait que la décision finale d'orientation est prise à partir des témoignages individuels, qui affirment la réalité des persécutions, donc la crainte légitime d'un rapatriement au pays d'origine, on mesure toute la difficulté à évaluer la réalité de ce risque et à établir des ordres de priorité pour l'accès à un pays d'accueil.

Le cas de l'ex-Zaïre : un rapatriement anticipé

La situation décrite ici se déroula durant le premier trimestre de l'année 1990. Fuyant la guérilla et l'extrême pauvreté dans leur province d'origine, Luena et Saurimo, environ 30 000 réfugiés Angolais s'étaient spontanément installés depuis le début des années 1983, dans la province du Shaba (Katanga) au sud du Zaïre, dans le district de Dilolo, région frontalière de l'Angola. Très vite, le gouvernement zaïrois exigea leur éloignement de la frontière. Les risques d'attaque des réfugiés par l'Angola furent la raison invoquée pour ce transfert. Il aboutit à la création de trois sites d'installation agricoles à environ 50 kilomètres de la frontière : Kisingue, Tchimbumbulu et Divuma (figure 1). Les réfugiés durent se résigner à ce déplacement qui les éloignait encore davantage de leur pays.

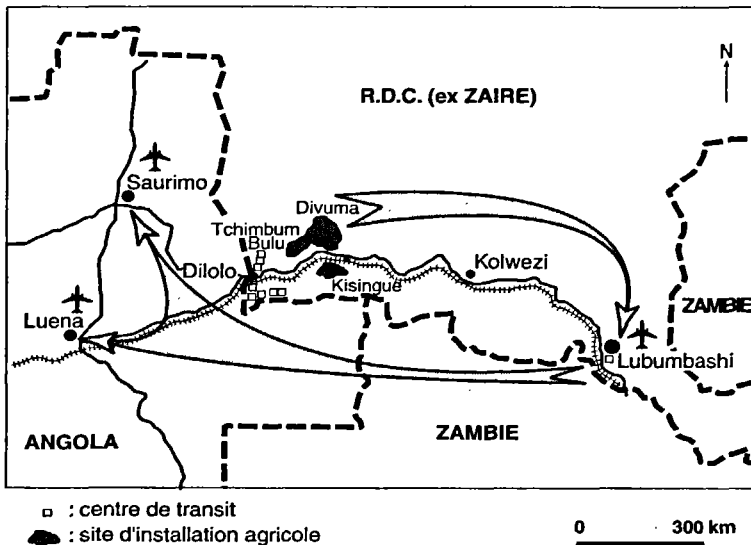


Figure 1
Les étapes du rapatriement des réfugiés.

Ces trois sites étaient distants de 10 à 20 kilomètres les uns des autres, dans le périmètre d'une ancienne cité minière, Kisingue-Manganèse. Ils étaient situés à proximité de la voie ferrée reliant Kolwezi et Lubumbashi (à l'est) à l'Océan Atlantique via l'Angola (Lobito). Du fait de la guerre, toute la section ferroviaire angolaise était close ce qui avait conduit à l'arrêt des activités industrielles dans cette zone du Shaba. Kisingue était devenue une ville pratiquement abandonnée, où subsistaient encore environ 2 000 habitants. Au milieu des infrastructures délabrées, l'hôpital demeurait en fonction malgré ses faibles moyens. Dans cette vaste région, à presque 1 000 kilomètres de Lubumbashi et 2 000 kilomètres de Kinshasa, les réfugiés se trouvaient relativement isolés. Les caractéristiques physiques de cette région de savane arborée étaient favorables à l'agriculture. La pluviométrie y était suffisante pour permettre la culture du manioc, du riz et de fruits. Les réfugiés étaient en majorité agriculteurs et pratiquaient un petit élevage d'appoint, ce qui leur procurait une certaine autosuffisance alimentaire. Toutefois, environ 10 % de la population enfantine souffrait de malnutrition.

Du point de vue de la logistique de l'aide, l'équipement des sites était assuré par la coopération canadienne (World University Canadian) ; le Programme alimentaire mondial fournissait des engrais et des vivres ; l'organisation Médecins sans frontières (MSF Belgique) assurait la couverture sanitaire. Chaque site était dirigé par un ingénieur agronome zaïrois, appelé chef de site, entouré d'une équipe de techniciens agricoles et d'agents de développement. Les réfugiés assuraient un certain nombre de travaux collectifs. Ainsi, ils maintenaient les pistes en état pour la circulation, participaient à la construction en matériaux locaux des petites maternités rurales, des dispensaires et des lieux de culte. L'enseignement élémentaire était assuré par quelques-uns d'entre eux, enseignants ou petits fonctionnaires. Il n'y avait ni collège ni hôpital à l'intérieur des sites.

Au début de l'année 1990, de janvier à mars, trois consultants travaillant pour le HCR furent recrutés pour la mise en œuvre du rapatriement de ces populations. L'annonce du rapatriement survenait dans un contexte de vives tensions au sein des personnels zaïrois qui géraient les lieux d'hébergement. La cinquantaine d'agents employés par le HCR avaient séquestré deux cadres canadiens afin de protester contre le retard de plusieurs mois dans le versement de

leurs salaires. Ces dysfonctionnements, dûment constatés, mettaient en cause la sous-délégation du HCR siégeant à Lubumbashi. Sous la pression des événements, des fonds furent acheminés dans la hâte et l'insécurité, pour satisfaire les revendications et permettre le déroulement des opérations.

L'opération de recensement et d'identification des réfugiés visant à les reconduire vers l'Angola put alors commencer. Dans le cadre d'un rapatriement librement consenti, chaque personne devait certifier par un document signé son accord. Après plusieurs années passées dans les sites d'accueil, la perspective enfin annoncée du retour au pays mobilisait totalement les réfugiés. Tous voulaient partir au plus vite. Cette impatience contribua à faire régner une certaine confusion qui ne fit que s'accroître au fil des semaines. En effet, si l'arrivée des réfugiés s'était effectuée à pied, après un trajet de près de deux cents kilomètres, le retour – du fait du minage total de la région du côté angolais – ne pouvait être envisagé que par voie aérienne.

Un avion des lignes aériennes angolaises fut donc affrété par le HCR, mais l'aéroport le plus proche se trouvant à Lubumbashi (1 000 kilomètres à l'ouest), il fallut organiser l'acheminement par voie ferrée des réfugiés vers cette ville. Le train effectuant le trajet Lubumbashi-Dilolo fut réservé à cet effet par le HCR, une fois par semaine (figure 1). Le coût très élevé du rapatriement devint rapidement un facteur important dans le déroulement, par ailleurs lent et complexe, des opérations. À partir des trois sites, 600 personnes pouvaient être transportées chaque semaine, à un rythme à peu près régulier. L'enregistrement des partants se faisait dans la confusion et la bousculade, car tous voulaient partir les premiers. Cependant, cet apparent désordre était orchestré par les chefs de site zairois en raison de leur connivence avec les différents groupes de réfugiés angolais, par l'entremise de leur hiérarchie. Cette connivence portait essentiellement sur un partage du pouvoir et de l'influence dans un but de profits économiques³. Plus généralement, le trafic d'in-

³ Par exemple, les chefs de site zairois avaient organisé un trafic de coupe de bois pour l'exportation vers les pays voisins en détournant →

fluence qui s'est exercé dans cette communauté retranchée, en a profondément remanié le tissu social.

Au demeurant, le HCR assurait le transport des personnes et des biens, par camions jusqu'à la gare, distante d'une vingtaine de kilomètres. À l'issue de cette première étape du voyage, le tribunal coutumier zaïrois était fréquemment convoqué pour régler un certain nombre de litiges, rendant l'opération de rapatriement plus complexe encore. Ainsi, par exemple, il arrivait que des enfants nés de couples mixtes (le père ou la mère étant un Zaïrois habitant un village voisin des sites) soient séparés du parent angolais, le droit du sol impliquant en règle générale le maintien au Zaïre des enfants nés sur le sol de ce pays. Les obstacles de cette sorte ayant été relativement aplanis, l'opération de rapatriement proprement dite pouvait commencer. C'était toujours en pleine nuit, après des heures d'une attente interminable que se faisait l'embarquement. Les femmes disposaient des bougies sur les rebords des fenêtres du train, des chants d'adieux s'élevaient. Ce moment avait quelque chose d'intensément pathétique. Sans doute, les réfugiés imaginaient-ils leur réinstallation dans leurs villages respectifs. La réalité fut bien différente... Le voyage dans ce train délabré et tombant régulièrement en panne durait quatre ou cinq jours. Inconfort, chaleur, pluie, manque total d'hygiène, provoquaient des pathologies parfois fatales. À l'arrivée à Lubumbashi, un camp de transit dût être installé car l'avion ne pouvait transporter que 200 passagers en moyenne par semaine ; ce camp de transit étant devenu rapidement surpeuplé, la lutte pour y maintenir des conditions d'hygiène même rudimentaires y fut permanente. La nature de ce nouveau camp d'hébergement plaçait les personnes déplacées en situation de totale dépendance, notamment alimentaire, une situation à l'opposé de celle rencontrée dans les sites qu'ils venaient de quitter.

Trois mois plus tard, une mission de Médecins sans frontières fut effectuée sur les conditions d'accueil des réfugiés en Angola. Elle révéla une nouvelle situation de transit, dans un troisième type de

³ suite de leur usage le matériel mis à disposition des sites par le HCR (véhicules, tracteurs, divers outils) ; ce trafic dura jusqu'à sa découverte par les autorités zaïroises.

camps d'accueil, à proximité des aéroports de Luena et Saurimo. Ces camps avaient été organisés dans l'urgence et l'impréparation et les conditions de vie y étaient plus précaires encore que les précédentes. La raison de l'implantation de ces camps tenait à l'instabilité politique qui prévalait encore dans la région d'origine des réfugiés. En fait, l'insécurité interdisait d'envisager le retour des populations dans leurs villages respectifs.

Cette expérience qui montre clairement que l'opération de rapatriement fut décidée, organisée et mise en œuvre alors que les conditions du retour n'étaient pas réunies pose un certain nombre de questions. Quelles ont été les véritables raisons de ce rapatriement ? Espoir prématuré du rétablissement de la paix en Angola, illusion, manque de réalisme de la part du HCR ? Quel était le fond politique de ces décisions ? Pourquoi ce départ précipité ? Y avait-il une volonté zaïroise d'expulsion ou des intérêts angolais à faire revenir au pays ses ressortissants ?

Des moyens financiers considérables furent consacrés à ce rapatriement dans des conditions difficiles et pour un aboutissement catastrophique puisque les populations concernées furent brutalement déplacées sans pour autant regagner leur région d'origine. Sans doute, une étude plus attentive des réalités locales ainsi que la prise en compte des tensions politiques et des enjeux, auraient permis une plus juste évaluation et une meilleure planification. Avant même d'envisager un retour visiblement précipité, d'autres solutions auraient pu être envisagées telles que la constitution d'un fonds spécial destiné à l'amélioration des conditions de vie dans les sites. Ce financement aurait pu permettre d'établir un hôpital pour rendre les soins accessibles à tous ou bien contribuer à l'amélioration de l'équipement agricole et des moyens de transport pour la commercialisation des produits cultivés. On peut penser que ces dispositions auraient pu promouvoir une plus grande autonomie des populations réfugiées. Mais, l'extrême sujétion dans laquelle ces populations étaient maintenues a sans doute été la raison déterminante de leur impatience à rentrer en Angola.

I Au-delà du problème de statut...

Dans le cadre d'une réflexion générale sur le type d'intervention des instances internationales auprès des populations réfugiées, les deux exemples rapidement présentés montrent l'inadéquation des procédures au regard des situations locales, singulières et mouvantes. La question est de savoir si ces dysfonctionnements sont seulement le fait de l'inadéquation des règles et des procédures évoquées ici ou s'ils ne sont pas structurellement compris dans le projet lui-même. Dans ce cas, ils seraient alors le résultat d'une politique orientée et déterminée dans le sens du prestige des instances de décision, d'un équilibre politique et économique régional et international, véritable objectif des programmes, au détriment des populations concernées. C'est dire le risque d'une instrumentalisation des populations déplacées, au bénéfice d'intérêts qui ne les concernent pas directement. Dès lors, il s'agirait d'un déplacement de la question elle-même qui n'est plus que prétexte à résoudre des conflits qui l'englobent et l'occulent.

Le rôle du HCR était à l'origine celui de la protection juridique des réfugiés ; il s'est étendu par la suite à la coordination de l'assistance matérielle. Autrefois, le devoir d'assistance aux populations revenait aux pays d'accueil. Aujourd'hui, ceux-ci, tout en assurant cette obligation, l'assortissent généralement d'une demande systématique de financement auprès du HCR. Ainsi, par un curieux renversement de situation, les populations déplacées deviennent enjeu d'échanges dans lesquels leurs intérêts sont soumis aux fluctuations de l'offre et de la demande. Ces problèmes, humanitaires à l'origine, déclenchent et suscitent des luttes d'intérêts qui transforment les populations concernées en nouveaux objets du marché, producteurs de plus-values et éventuellement fauteurs de troubles par les déséquilibres sociaux qu'ils engendrent.

L'arrivée massive et soudaine des réfugiés provoque leur concentration, avec ses inévitables conséquences. Cette situation conduit de fait à traiter le réfugié comme un objet exogène, corps étranger non intégrable dans les pays d'accueil. Au mieux, c'est-à-dire au pire,

comme l'ont montré quelques exemples historiques (Palestiniens), ils sont maintenus dans un isolement qui n'empêche pas cependant leur répression ou leur exploitation comme travailleurs.

L'afflux brutal et massif de populations dans la détresse entraîne sans aucun doute de profondes modifications du lien social et... du paysage ! Ainsi, le fait de la dégradation de l'environnement imputé aux réfugiés est devenu pour les instances internationales et les gouvernements concernés des pays d'accueil un sujet de préoccupation au risque d'occulter le fait patent que ce sont autant les populations locales que les réfugiés qui pâtissent de la dégradation. Dans quel environnement, par exemple, étaient placés les réfugiés bédouins et irakiens dans leur camp situé à proximité des puits de pétrole en feu ? Les conditions de vie, on devrait dire de survie, qui sont le lot des réfugiés, – morbidité et mortalité accrue, inactivité forcée, perte de fait des droits liés à la citoyenneté, massification des problèmes –, sont autant de facteurs qui confinent à la perte de l'identité. En définitive, la véritable question est celle du statut du réfugié. La dégradation des conditions de vie dont il est victime, due à la politique de son propre pays qui le contraint à l'exil, est aggravée par les conditions d'accueil qui le confinent à des positions qui oscillent entre celle de l'exclu et celle de l'otage.

Dès lors, les questions qui préoccupent HCR et pays d'accueil dans leurs négociations ne sont plus seulement la prise en charge liée au déplacement, mais aussi toutes ces conséquences environnementales, sociales et politiques. Le réfugié, dans son statut précaire si particulier d'urgence humanitaire, devient enjeu politique et économique. Ainsi, il apparaît comme une valeur d'échange, dans la mesure où les conventions internationales peuvent entraîner les États concernés à négocier chèrement leur hospitalité. Aujourd'hui, le risque grandit de voir l'aide humanitaire devenir à la fois l'un des instruments de la domination des pays du Nord (et de la concurrence qu'ils se livrent entre eux) pour le contrôle de gisements énergétiques et/ou de positions stratégiques et l'un des instruments de chantage des pays du Sud. Respect des droits de l'homme et droits humanitaires se trouvent de ce fait relégués au second plan.

La notion de réfugiés, pour préoccupante qu'elle fût dès la mise en place en 1921 d'organismes en charge du problème, est aujourd'hui – ne serait-ce que quantitativement – sans commune mesure.

De quelques centaines de milliers de personnes déplacées au début du siècle, on est passé à plus de 20 millions dans le monde en l'an 2000 (Salgado, 2000). Par ailleurs, contrairement aux idées reçues, les moyens de communication modernes ne sont pas les mieux adaptés pour diffuser les informations concernant la question des populations déplacées, ou plutôt s'ils le sont, ils sont aussi le moyen de l'occultation de ces informations. Les ONG qui, à leur début, pouvaient faire entendre les revendications des réfugiés, sont devenues presque totalement dépendantes des instances politiques et financières internationales, rejoignant ainsi structurellement les organisations déjà existantes du type HCR... C'est dire les impasses dans lesquelles sont engagées les instances internationales. Les solutions pour l'avenir seront sans doute à rechercher à partir du modèle associatif, dont on peut espérer une plus grande neutralité que celle des instances internationales, partant, une meilleure évaluation des situations et leur gestion plus circonscrite donc plus efficace.

Bibliographie

- BEIGBEDER (Y.), 1999 –
Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Que Sais-je ? n° 3489, Presses Universitaires de France, 127 p.
- BOCCO (R.), 1993 –
« Migrations, démocratisation, médiations : enjeux locaux et internationaux au Moyen-Orient. » in (R.) Bocco et (M.) Djailili (ed.) : *Moyen-Orient : migrations, démocratisation, médiations*. Presses Universitaires de France : 9-29.
- CLARK (L.), 1987 –
Refugee participation case study : The Shaba settlements in Zaïre. Refugee Policy Group, Washington, 21 p.
- DEBOUVRY (P.) 1987 –
« Déplacement et installation des réfugiés Angolais dans le sud du Zaïre » in *Dynamiques des systèmes agraires. Le développement rural. Comprendre pour agir*. Éditions de l'Orstom : 13-43.
- HCR, 1995 –
Les réfugiés dans le monde. En quête de solutions. Éditions La Découverte.
- HCR, 1997 –
Les réfugiés dans le monde. Les personnes déplacées : l'urgence humanitaire. Éditions La Découverte.
- LASSAILLY-JACOB (V.), MARCHAL (J.-Y.), QUESNEL (A.), (ed.) 1999 –
Déplacés et réfugiés : La mobilité sous contrainte. Éditions de l'IRD, collection Colloques et Séminaires.
- SALGADO (S.), 2000 –
Exodes. Éditions La Martinière.
- VAN HEAR (N.) 1993 –
« L'impact des rapatriements forcés vers la Jordanie et le Yémen pendant la crise du Golfe. » in (R.) Bocco et (M.) Djailili, ed. : *Moyen-Orient : migrations, démocratisation, médiations*, Presses Universitaires de France, Paris : 101-115.