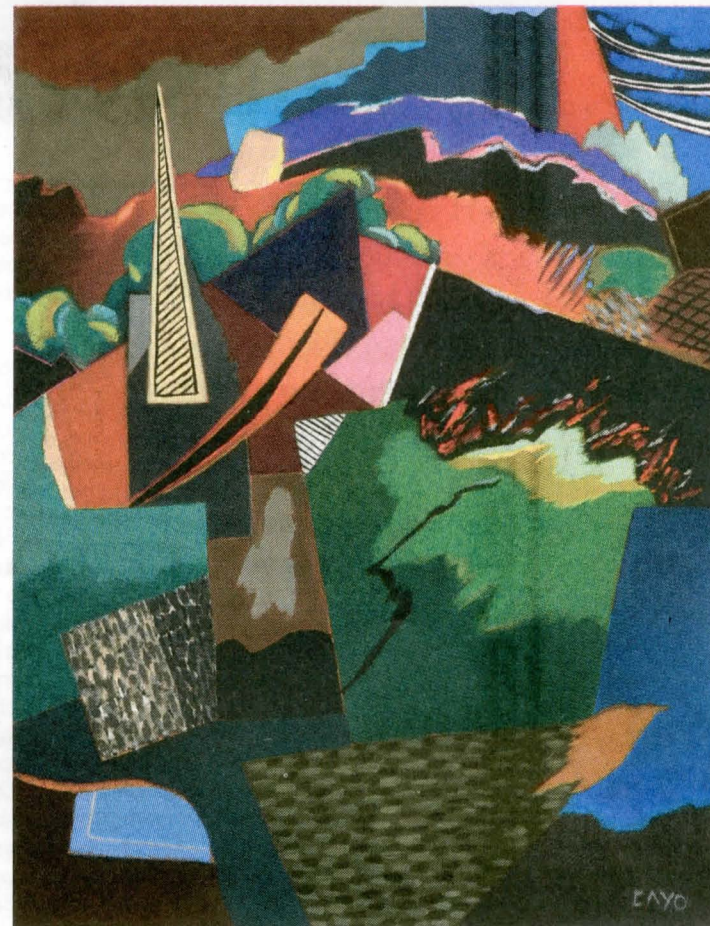


UN MONDE DE RÉFUGIÉS

Discret, mais présent sur tous les continents, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) prend en charge, depuis 1951, les millions de réfugiés, apatrides et déplacés que causent les guerres ou les catastrophes naturelles. En 2011, ce sont la situation en Libye et les tensions

dans la Corne de l'Afrique, avec leurs cortèges de populations errantes et démunies, qui ont mobilisé l'agence. Mais le HCR ne se contente pas de gérer l'urgence, il cherche aussi des solutions de long terme pour les victimes, souvent en butte au cynisme des Etats les plus riches.



CAYO. – «Errance», 2007

ADAGP

Les trois combats du HCR

CINQUANTE millions de déracinés dans le monde. Ce chiffre, révélateur des tensions qui traversent la planète, est celui des populations qui ont dû abandonner leur foyer pour des raisons politiques ou à la suite de catastrophes naturelles. En 2011, plus de 35 millions de personnes ont reçu l'assistance du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Parmi elles, on distingue notamment : les réfugiés – environ 10,4 millions (1), dont plus de 7 millions se trouvent en exil prolongé à l'étranger, sans solution pérenne en vue ; les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays – 14,7 millions d'individus issus de vingt-cinq Etats ont bénéficié de l'aide du HCR en 2011 ; enfin, 837 500 demandeurs d'asile.

Le mandat initial – la protection et l'assistance aux réfugiés – du HCR, créé le 14 décembre 1950, se révèle d'autant plus essentiel aujourd'hui que 80 % des migrants forcés se trouvent dans des pays en développement (2) où ils ne peuvent subvenir à leurs besoins. Après la seconde guerre mondiale, le HCR intervenait surtout en Europe, où il recevait le soutien des pays industrialisés directement concer-

nés. Son budget, alimenté pour l'essentiel par les dons annuels des Etats en réponse à des appels de plus en plus pressants et minutieusement chiffrés, est ainsi passé de 300 000 dollars par an en 1951 à 1,8 milliard de dollars en 2011. Si c'est le plus élevé depuis soixante ans, il se révèle toujours insuffisant pour faire face à des besoins croissants.

Un grand flou juridique

Le HCR doit avant tout s'assurer que les Etats maintiennent ouvertes leurs frontières afin de garantir la liberté de circuler énoncée par la Déclaration universelle des droits de l'homme, et subvenir aux besoins minimaux des personnes (alimentation, soins médicaux, logement, éducation), soit directement, soit avec l'aide d'associations locales ou internationales. A l'origine, seuls les réfugiés (ceux qui ont dû quitter leur pays) et les apatrides (*lire l'encadré page III*) avaient droit à une protection internationale, prévue par la convention de Genève de 1951 et celle de New York de 1954 (3). Mais, depuis les années 1990, le nombre de déplacés à l'intérieur de leur propre Etat (*internally displaced persons*, IDP) dépasse celui des autres migrants forcés. Face aux

PAR AUGUSTA CONCHIGLIA *

crises humanitaires à répétition, l'Organisation des Nations unies (ONU) a donc explicitement étendu le champ d'action du HCR, la protection des déplacés devenant son troisième mandat, après le soutien aux réfugiés et aux apatrides. De manière plus empirique, l'agence doit également répondre au défi des « migrations mixtes » impliquant des réfugiés économiques ou environnementaux. Mais le plus grand flou juridique règne quant au statut des personnes déplacées en raison de l'environnement : « *Nous offrons nos bons offices quand nos moyens nous le permettent*, explique M. Philippe Leclerc, représentant du HCR en France. *Nous sommes ainsi intervenus après le tremblement de terre au Pakistan et les inondations aux Philippines. Dans ces deux cas, il s'agit également de solidarité envers des pays qui ont reçu des réfugiés dans le passé.* »

En 1992, l'ONU a conçu l'approche dite de *cluster* (« groupée ») et créé l'Inter-Agency Standing Committee (IASC), qui permet à plusieurs de ses agences de mener des actions conjointes, y compris en faisant appel à des organisations non gouvernementales (ONG), sous

l'autorité du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA). En 2011, le HCR a lancé dans ce cadre vingt et une opérations d'aide aux déplacés. Les plus importantes se sont déroulées en République démocratique du Congo (RDC), en Somalie et au Yémen.

Comme au Rwanda en 1994

Avec ses 6 500 agents déployés en permanence sur le terrain, le HCR doit non seulement faire face à l'urgence, mais aussi trouver des solutions à long terme. Par exemple, il porte assistance aux 2,7 millions d'Afghans qui se trouvent au Pakistan et en Iran, où se déroulent des conflits de grande ampleur depuis plus de trente ans.

Mais, depuis 2012, c'est le Sahel qui retient toute l'attention. Début mai, on dénombrait 130 000 déplacés et 140 000 réfugiés maliens (4), partagés entre la Mauritanie, le Burkina Faso et le Niger, des pays pauvres ayant « *généreusement accueilli* » ces voisins en détresse, souligne-

t-on au HCR. La tension entre les deux Soudans et le sort de 100 000 réfugiés au Soudan du Sud provenant du Kordofan du Sud et du Nil Bleu (*lire l'article page 16*) préoccupent également au plus haut point l'organisation. Celle-ci doit répertorier les Soudanais du Sud résidant au Soudan et procéder à leur identification, notamment pour les 107 000 d'entre eux qui souhaitent regagner leur pays nouvellement indépendant. L'Ethiopie, déjà submergée par l'exode de Somaliens, a aussi accueilli 32 000 nouveaux réfugiés en provenance du Soudan.

Les catastrophes humanitaires ont jalonné l'année 2011 : la crise postélectorale de Côte d'Ivoire (200 000 réfugiés au Libéria et au Ghana ; 500 000 déplacés à l'intérieur du pays) ; la guerre en Libye, qui a jeté sur les routes des milliers de personnes, en grande majorité des travailleurs étrangers, donnant lieu au plus gros flux de réfugiés depuis le génocide au Rwanda en 1994 : 1,2 million de personnes. Rapidement, le 21 septembre 2011, le HCR a lancé une opération qui lui a permis de réunir les moyens nécessaires au rapatriement de quelque 740 000 travailleurs africains, une gigantesque opération réalisée avec le concours de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et des pays d'origine. Des zones d'accueil

ont ainsi été créées pour plus de 133 000 Libyens arrivés en Tunisie et en Egypte, ainsi que pour des milliers de Subsahariens dont le retour n'était pas envisageable (Somaliens et Erythréens, notamment). Le HCR a lancé pour eux l'initiative « Global Resettlement Solidarity ». Seuls 20 000 individus – à comparer avec le chiffre global de 1,2 million de personnes ayant quitté la Libye – ont cherché à atteindre les rives de l'Europe, c'est-à-dire une infime partie.

Le fol exode des Somaliens

Pour leur part, les pays de la Corne de l'Afrique ont accueilli en 2011 quelque 250 000 réfugiés somaliens, dont la fuite a ouvert l'une des crises humanitaires les plus importantes dans une sous-région déjà affectée par la famine ou les aléas climatiques, comme le tsunami de décembre 2004. Depuis presque trente ans, la Somalie est ravagée par une guerre civile menée par des milices armées auxquelles se sont joints dans les années 2000 des groupes islamistes *shebab*. Le conflit revêt une dimension internationale avec l'intervention militaire de l'Ethiopie voisine et la présence de forces d'interposition de l'ONU. En outre, après les attentats perpétrés par les milices *shebab* au Kenya même, Nairobi a décidé pour la première fois de son histoire de lancer une offensive militaire en territoire somalien le 16 octobre 2011.

Epuisés par des semaines de marche, totalement démunis, quelque 1 300 Somaliens fuyant la famine et les violences ont franchi chaque jour, des mois durant, la frontière avec les pays voisins, notamment l'Ethiopie.

(Lire la suite page II.)

(1) Sans compter près de 5 millions de réfugiés palestiniens, assistés par l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés palestiniens dans le Proche-Orient (UNRWA), créé en 1949.

(2) « Rapport statistique mondial 2010 », Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Genève, 20 juin 2011.

(3) Convention relative au statut des réfugiés et convention sur la réduction des cas d'apatride du 28 septembre 1954, www2.ohchr.org

(4) Lire Philippe Leymarie, « Comment le Sahel est devenu une poudrière », *Le Monde diplomatique*, avril 2012.

Les trois combats du HCR

(Suite de la première page.)

Au total, 917 000 réfugiés étaient enregistrés auprès du HCR en octobre 2011, certains ayant ce statut depuis vingt ans ou étant nés dans les camps de l'ONU, notamment au Kenya. « Avec une population déplacée estimée à 1,4 million, on peut affirmer que le quart des Somaliens est déraciné, se désolé M. Volker Türk, directeur de la protection internationale au HCR. C'est la pire situation qu'on puisse imaginer : à la guerre s'ajoutent la sécheresse, le changement climatique, la famine... » Situés dans des régions peu propices à l'agriculture, notamment en Ethiopie, les camps ne peuvent espérer atteindre l'autosuffisance, un objectif que le HCR ne cesse de se fixer afin de rendre la vie sous les tentes plus supportable et moins dépendante de l'aide extérieure.

Au Kenya, la présence d'un si grand nombre de réfugiés (600 000, dont 500 000 Somaliens) alimente la xénophobie, certains hommes politiques n'hésitant plus à réclamer la fermeture des camps et l'expulsion des étrangers. Conscient de ces tensions, le HCR déploie les plus grands efforts pour élargir aux

populations environnantes l'aide qu'il apporte aux réfugiés, telle que l'accès aux points d'eau, aux soins ou à l'éducation primaire. « Le soutien aux communautés locales qui hébergent les réfugiés est devenu ces dernières années une priorité, explique M. George Okoth-Obbo, directeur du bureau régional Afrique du HCR. Les pays hôtes laissent les frontières ouvertes quand ils savent que la solidarité internationale va jouer son rôle. »

Aider aussi les pays hôtes

En 2011, les situations d'urgence sur le continent africain ont drainé l'essentiel des ressources dont disposait le HCR, retardant le rapatriement volontaire d'environ 300 000 Africains (notamment 131 000 Angolais, 60 000 Libériens et 100 000 Rwandais) dont les pays ont retrouvé la paix.

En moyenne, seuls 10 % des réfugiés parviennent à s'intégrer dans les sociétés locales, notamment en obtenant un permis de travail. La Tanzanie fait figure d'exception : pour la troisième fois de son histoire, Dar es-Salaam a en

effet décrété en novembre 2011 la naturalisation de réfugiés présents sur son sol. Il s'agit notamment de 162 000 Burundais qui avaient fui les persécutions ethniques dans la région des Grands Lacs. Toutefois, cette généreuse mesure a été assortie d'une condition : la relocalisation autoritaire des personnes concernées en divers lieux du pays, afin d'éviter la constitution d'une « enclave burundaise » en Tanzanie. Faute de campagnes d'explication et de préparation adéquates, les communautés locales censées héberger ces expatriés s'y sont opposées, encouragées en cela par des hommes politiques démagogues. Les réfugiés, dont certains avaient pourtant atteint l'autonomie économique et contribué à l'essor de l'agriculture locale, ont depuis lors cessé toute activité en attendant de connaître leur destin. « Ils se retrouvent dans des limbes juridiques et politiques qui les paralysent et les rendront à terme de nouveau dépendants de l'aide internationale », déplore M. Okoth-Obbo.

En Iran, se réjouit le HCR, le million de réfugiés résidant en milieu urbain a obtenu de Téhéran le droit de travailler et, de ce

fait, l'accès au logement, aux soins de santé et à l'éducation.

En Asie, où se trouvent 10,6 millions de réfugiés et déplacés, soit environ un tiers de la population dont le HCR a la charge, des formes de solidarité ou d'intégration locale sont signalées à plusieurs endroits. Bien que n'ayant pas signé la convention de Genève, la Malaisie et l'Inde sont les deux pays du monde qui accueillent le plus grand nombre de réfugiés en milieu urbain. Beaucoup de musulmans originaires du nord de l'Etat rakhine, en Birmanie (Myanmar), et quelque 11 000 réfugiés de la bande d'Atjeh (Indonésie), qui ont échappé au tsunami de 2004, ont été accueillis en Malaisie, qui a déjà accordé à ces derniers le droit d'exercer une activité.

Solidarité sélective

Les pays de l'Organisation de la coopération islamique (OCI) accueillent 50 % des réfugiés dans le monde. Pour la première fois, en mai 2012, ces Etats, qui ne sont pas signataires de la convention de Genève, se sont réunis au niveau ministériel avec le HCR, au Turk-

ménistan. Les cas de la Syrie et des anciens réfugiés irakiens qui y vivent, ainsi que celui de l'Afghanistan et de ses 5,7 millions de réfugiés (pour la plupart de longue durée), figuraient au programme. « En 2010, les mouvements de retours volontaires ont été les plus faibles depuis vingt ans. Seuls 200 000 réfugiés ont choisi de regagner leur pays, alors que la moyenne au cours des deux dernières décennies a été de plus de 1 million par an », souligne M. Türk.

Pour les 7 millions de réfugiés dans le monde qui n'ont aucune perspective de retour, l'intégration locale ou la réinstallation dans un pays tiers devient la seule solution. Il en est ainsi des 45 000 (sur 108 000) Bhoutanais réfugiés de longue date au Népal, qui ont bénéficié en 2011 d'un programme de réinstallation dans des pays tiers. Même si les Etats accueillant les réfugiés au titre de la réinstallation sont plus nombreux qu'auparavant (vingt-cinq) (5), moins de la moitié des 172 demandes d'accueil soumises par le HCR en 2011 ont été satisfaites.

Alors que l'Europe restreint de plus en plus les conditions d'octroi de l'asile (seuls 2 % des réfu-

giés provenant de Libye avaient été accueillis en Europe en 2011), l'Afrique subsaharienne est confrontée à une forte progression des demandes. Plus de 100 000 ont été déposées en Afrique du Sud en 2011 (pour 50 000 en France durant la même période), et 180 000 l'année précédente (dont 10 083 acceptées). Si Pretoria offre des conditions correctes d'examen des cas qui lui sont soumis, l'application stricte d'une des dispositions de la loi sur l'immigration témoigne d'une volonté plus restrictive : il s'agit de celle permettant le refoulement des demandeurs vers le dernier pays de transit traversé avant d'atteindre la frontière sud-africaine. Cette politique ne concerne pas les Zimbabwéens fuyant le régime déliquescence de M. Robert Mugabe, qui se comptent par millions, mais elle entrave l'arrivée des migrants de la Corne de l'Afrique ou d'Afrique centrale. Pretoria justifie le durcissement de sa politique par la crainte d'explosions xénophobes telles que celles qui avaient enflammé ses bidonvilles en 2009, faisant des centaines de victimes.

Avec les incertitudes provoquées par les crises économiques et sociales, ainsi que les défis de

ce siècle tels que la dégradation environnementale, la croissance démographique ou le trafic d'armes, ceux qui sont à la marge de la société – dont les réfugiés, les demandeurs d'asile et les apatrides – représentent une proie facile pour la presse de caniveau et les démagogues.

Apparemment, la solidarité ne se manifeste pas toujours avec la même ferveur selon les cas. Le traitement réservé par les médias au bateau de croisière *Costa Concordia* échoué au large de la Toscane contraste avec la chronique du naufrage des frères embarcations chargées d'anonymes provenant de la rive sud de la Méditerranée, déplore-t-on au HCR. Le débat en Europe porte en effet davantage sur les moyens d'empêcher l'arrivée de ceux qui risquent leur vie pour traverser la Méditerranée que sur le soutien aux pays d'origine.

AUGUSTA CONCHIGLIA.

(5) Argentine, Australie, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Islande, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, République tchèque, Uruguay.

Nouveaux défis

LÉ DÉRACINEMENT et l'exil contraint, consécutifs aux persécutions, aux guerres, aux catastrophes naturelles, marquent l'histoire de l'humanité. Le déplacement forcé des populations a façonné le développement des grandes religions et fait partie de notre patrimoine commun. Il reste l'une des conséquences les plus visibles et les plus profondes des conflits et de la répression.

D'une ampleur considérable, ces mouvements de population ne montrent aucun signe de ralentissement. Les guerres et les violations des droits humains ont ainsi incité près de huit cent mille personnes à demander asile en 2011. Cette année, les combats dans le nord du Mali ont à eux seuls poussé plus de deux cent mille hommes, femmes et enfants à quitter leur maison ; la crise en Syrie en a conduit plus de soixante-cinq mille à chercher refuge hors de leur pays, dans la région.

Alors que de nouveaux conflits émergent, les anciens perdurent, gagnant en complexité. L'Afghanistan, la

* Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés.

PAR ANTÓNIO GUTERRES *

Somalie et l'est de la République démocratique du Congo (RDC) n'en sont que des exemples. Des millions de personnes se trouvent prises au piège de la spirale de la violence, des privations, et entraînées dans des mouvements à l'intérieur de leur pays, tandis que ceux qui peuvent fuir à l'étranger et demander asile se retrouvent prisonniers d'un exil de longue durée.

Au Pakistan, au Kenya et dans l'est du Soudan, par exemple, sont installés des dizaines de milliers d'enfants afghans, somaliens et érythréens dont les grands-parents sont les derniers membres de la famille à avoir vu leur pays d'origine. Il y a encore une décennie, un million de réfugiés en moyenne rentraient chez eux chaque année avec l'aide du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Ce nombre a chuté de 80 % en raison

de phénomènes d'insécurité persistante et du manque de moyens de subsistance qui découragent le retour.

Souvent, d'autres solutions que le retour se révèlent tout aussi vaines. En effet, face à leurs propres défis économiques et sociaux, les pays développés se montrent réticents à offrir aux réfugiés la perspective d'un droit de séjour permanent et la possibilité de reconstruire leur vie. Malgré un nombre croissant d'Etats industrialisés qui accueillent des réfugiés grâce aux programmes de réinstallation, le nombre de places disponibles chaque année ne répond qu'à moins de 1 % des besoins mondiaux.

Si la persécution et les conflits armés sont au cœur des mouvements forcés de population, d'autres facteurs modifient leurs dynamiques et peuvent affecter profondément nos approches. Les facteurs déclencheurs et les modèles de déplacement sont devenus complexes, dans la mesure où des événements concernant un seul pays peuvent déstabiliser des régions bien au-delà de ses frontières.

(Lire la suite page II.)

Nouveaux défis

(Suite de la première page.)

Au cours du « printemps arabe », par exemple, un acte isolé de résistance en Tunisie a suscité la défiance envers les autorités dans toute la région. De même, des migrants fuyant la tourmente en Libye sont rentrés au Mali, sans emploi, dans une région où la précarité des ressources – à l'exception de l'accès facile aux armes – et l'appauvrissement tournent aisément au conflit et à l'instabilité politique.

De plus en plus, les catastrophes naturelles, la désertification, la croissance démographique, l'urbanisation rapide, l'insécurité alimentaire, la rareté de l'eau et la violence liée au crime organisé provoquent ou alimentent des déplacements de population. Le changement climatique, en particulier, exacerbe souvent d'autres causes de déplacement. En outre, celui-ci ne connaît pas de frontières. L'augmentation des enjeux liés à l'accès aux ressources de base suscite griefs et conflits politiques. Il est dans notre intérêt commun de relever ces défis avec des stratégies visant à les prévenir et à les réduire, grâce également à de meilleurs mécanismes de résolution des tensions, qui prennent en compte le mouvement des populations affectées.

La majorité des personnes déplacées restent dans leur propre pays, où le secours de leur gouvernement peut se révéler limité, notamment du fait de lacunes dans le cadre normatif national de protection. Lorsqu'elles franchissent

une frontière, elles ne pourront pas toujours bénéficier de l'assistance accordée aux réfugiés. Davantage d'efforts sont donc nécessaires pour soutenir les Etats dans la prévention des mouvements forcés de population, ainsi que dans la mise en œuvre de mesures de protection et de solutions adaptées aux personnes affectées.

JE suis heureux, néanmoins, de constater que de nombreux pays, en particulier dans le monde en développement, continuent de garder leurs frontières ouvertes aux réfugiés. Plus de 80 % d'entre eux sont accueillis dans leur propre région, souvent dans des pays qui luttent pour répondre aux besoins de leurs propres citoyens. Nous devons fournir à ces Etats les moyens d'assumer cette responsabilité, y compris à travers la recherche collective de solutions. Cela devrait faire partie de l'investissement dans le développement durable au sein des zones touchées.

Je suis également très sensible aux actes d'extraordinaire générosité des populations d'accueil les plus directement concernées par l'arrivée de réfugiés. Dans le comté de Nimba, au Liberia, j'ai été témoin du partage par des communautés villageoises de leurs semences de riz destinées à la culture avec les réfugiés ivoiriens pour leur consommation directe. Bien que remarquables, de tels sacrifices devraient être rendus inutiles par un soutien rapide et ciblé.

La recherche de solutions pour les réfugiés est naturellement liée au traitement des causes profondes des conflits. Lorsque la sécurité est rétablie et que les gens rentrent librement, il est impératif de garantir l'accès aux moyens de subsistance, aux services et à l'Etat de droit. Ici, l'aide au développement, tant financière que technique, joue un rôle primordial. Cependant, elle continue de rester sous-utilisée pour remplir de tels objectifs. Par exemple, le HCR travaille – avec les communautés d'accueil dans l'est du Soudan et du Népal – à améliorer les possibilités de subsistance et à restaurer les zones dégradées. C'est une manifestation tangible de la solidarité internationale qui contribue à la cohésion sociale.

Dans un environnement économique mondial difficile, il est tentant de ne se préoccuper que de ses intérêts immédiats et de perdre de vue les valeurs que nous partageons tous. La déchéance et la souffrance ainsi que la « résilience » formidable des réfugiés doivent stimuler notre créativité collective et favoriser un sentiment de responsabilité.

Nous devons trouver des moyens novateurs et durables d'apporter notre soutien aux personnes déplacées et à leurs hôtes. Ce n'est pas seulement une question de bon sens, c'est surtout l'expression de notre humanité commune.

ANTÓNIO GUTERRES.

En Tunisie, avec les laissées-pour compte de la guerre en Libye

Conséquence souvent oubliée de la guerre en Libye, les camps de réfugiés, installés le long des frontières, accueillent des milliers de personnes. Celui de Choucha, dans le sud-est de la Tunisie, fait figure de modèle.

PAR NOTRE ENVOYÉ SPÉCIAL
VICKEN CHETERIAN *

« **C**E camp est une véritable légende », lâche M. Dinesh Thalpwila. Dans le sud de la Tunisie, à environ sept kilomètres de la Libye, s'étendent les centaines de tentes blanches du camp de Choucha, qu'il dirige pour le compte du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).

En septembre 2011, alors que la révolte des grandes villes côtières contre le régime de Mouammar Kadhafi se transforme peu à peu en conflit armé généralisé, les populations commencent à fuir les combats. Un million de personnes prennent ainsi la route de l'exil. De nombreux déplacés accourent vers la frontière avec la Tunisie (1); d'autres prennent la direction de l'Égypte. Dans le pays qui vient de chasser du pouvoir M. Zine El-Abidine Ben Ali, la plupart des réfugiés libyens logent à l'hôtel ou louent des appartements. En revanche, pour tous les ressortissants étrangers – principalement d'origine subsaharienne –, l'armée tunisienne établit un hôpital de campagne à proximité d'une base militaire. C'est là que naît le camp de Choucha. Au printemps 2012, trois mille cinq cents personnes y vivent toujours, sous des tentes secouées par le vent, coincées entre la mer Méditerranée d'un côté, une grande autoroute et les sables du désert de l'autre.

« Maintenant, on l'appelle le camp cinq étoiles ! », lance M. Thalpwila avec une ironie un peu triste. En effet, tout y semble bien organisé. Le périmètre est divisé en secteurs qui regroupent les populations par origine : les Somalis, les réfugiés du Darfour (séparés des autres Soudanais), les Nigériens... Il existe aussi des secteurs « mixtes ». Le HCR a créé une cuisine centrale et un espace

de jeux pour les enfants, près de l'école et de la crèche. Les adultes peuvent se rendre à la bibliothèque et suivre des cours de langues. Au début de la crise, l'organisation internationale a assuré des permanences téléphoniques pour permettre aux familles de se retrouver ou de rester en contact, et mis en place une assistance psychosociale.

Chaque réfugié a une histoire si lourde qu'elle ne tiendrait pas dans un roman. M. Musa Maqusi, Palestinien né dans un camp à Gaza et venu travailler en Libye, a dû fuir, craignant pour la vie de sa femme enceinte. Sa petite fille de 2 mois, née dans le camp, représentera donc la troisième génération de réfugiés... Une Irakienne de Bassora supplie le directeur du camp de lui délivrer une autorisation de sortie pour aller se recueillir sur la tombe de sa fille décédée quelques jours plus tôt; elle se heurte au refus de l'armée tunisienne, qui interdit de quitter le camp. Ali, un jeune Somalien qui ne doit pas avoir plus de 18 ans, a fui Mogadiscio, sa ville natale, après avoir été blessé à la cheville, pour aller chercher du travail en Libye. Mais, enlevé par des soldats, il a été sévèrement battu avant de finir à l'hôpital. Ali rêve de rejoindre l'un de ses compatriotes en Norvège, et de commencer une nouvelle vie.

« Quand nous sommes arrivés au camp de Choucha, un chaos indescriptible y régnait, témoigne M. Hafed Bin Milad, médecin volontaire du Croissant-Rouge qui y a travaillé pendant plusieurs mois au début de la crise. On manquait de tout. Il n'y avait pas d'eau, pas de sanitaires ni d'assistance médicale. » Entre mars et avril 2011, alors que le conflit n'avait pas atteint l'ensemble de la Libye, environ vingt mille personnes traversaient la frontière chaque jour, épuisées et apeurées. Les hommes de Kadhafi, qui, à

cette époque, surveillaient encore le territoire, les dépouillaient du peu d'effets personnels qu'elles transportaient.

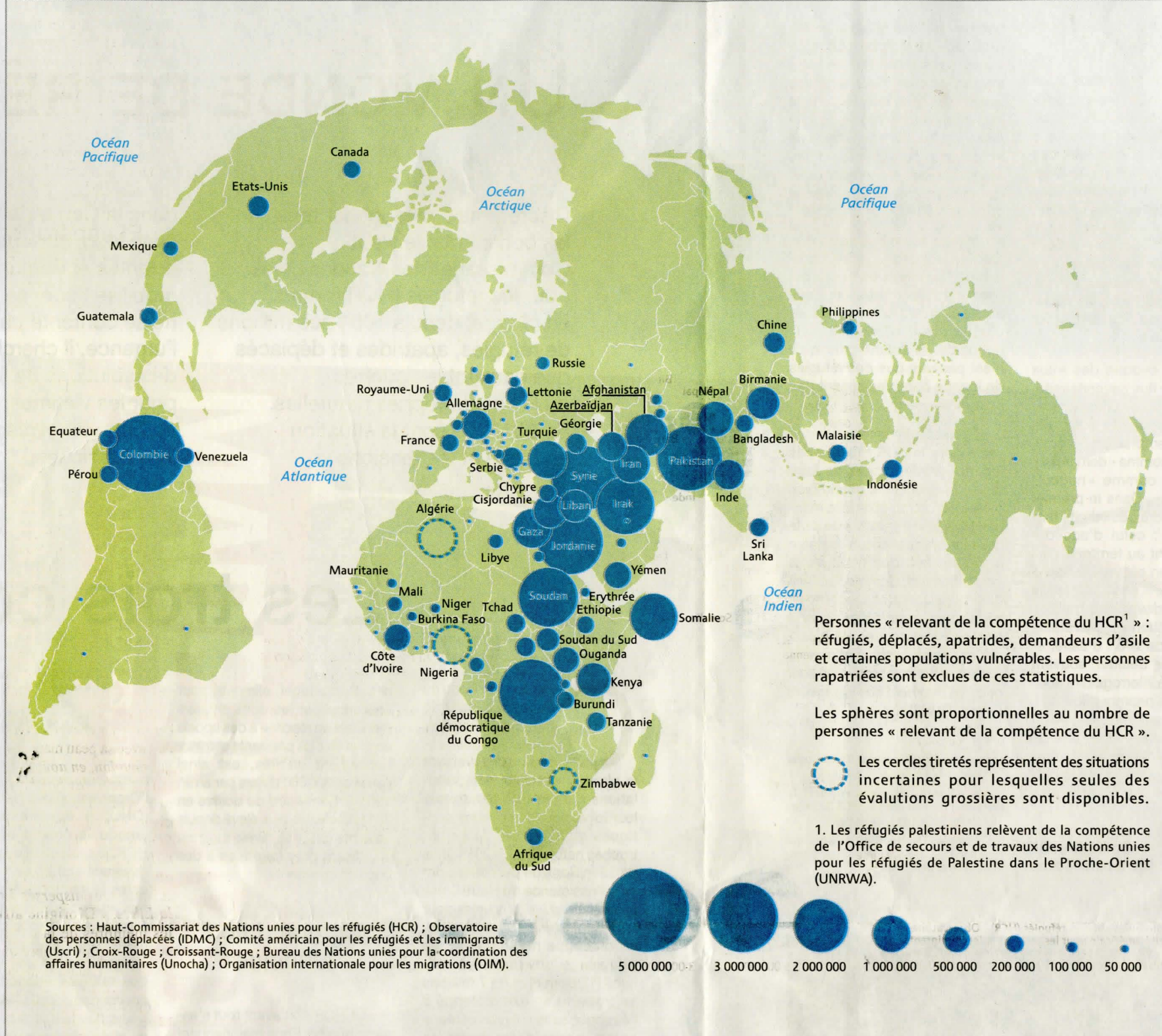
L'engagement du Croissant-Rouge – environ cinq cents de ses membres ont travaillé à Choucha – a été efficacement secondé par la population de la région. Il a grandement contribué à éviter une catastrophe humanitaire majeure au tout début de la crise. Mais l'organisation non gouvernementale (ONG) a vite été dépassée par l'ampleur des événements. Travailleur humanitaire canadien, plutôt expérimenté, M. Steven Loyst est arrivé en Tunisie en avril 2011 pour soutenir les opérations du Croissant-Rouge (2). Selon lui, « cette ONG, qui est présente en Afrique du Nord depuis de nombreuses années, avait, au départ, une capacité opérationnelle suffisante. Elle n'avait pas besoin de soutien. Cependant, elle ne pouvait pas assurer la protection des populations au-delà de quelques mois. Il était donc urgent que la direction de Choucha soit transférée au HCR ».

Un choc culturel

M. Bin Milad et ses camarades volontaires du Croissant-Rouge se souviennent avec amertume des difficultés rencontrées. Alors que le flux de réfugiés s'intensifiait et que les camps tunisiens se remplissaient rapidement, l'installation des infrastructures de base – eau, sanitaires, dispensaires – tardait. De leur côté, les jeunes volontaires tunisiens ont vécu l'arrivée des personnels des organisations internationales comme une sorte de choc culturel. « Alors que nous manquions de tout, ils descendaient dans des hôtels quatre étoiles et roulaient dans de rutilants 4x4 », raconte M. Bin Milad. Les volontaires commençaient tous à penser aux bénéfices qu'ils pourraient tirer de leur engagement. »

« Quand je suis arrivé, à la fin du mois de mai 2011, raconte M. Thalpwila, les réfugiés récupéraient ici et là n'importe quels matériaux pour rafistoler leurs tentes. Ma tâche à moi n'était pas seulement de reconstruire les installations, mais aussi et surtout de réorganiser les communautés qui y vivent. » Tout fut donc repensé. Les conditions de vie sont bien meilleures, et le camp de Choucha fait désormais figure de référence.

* Journaliste.



L'arc des réfugiés

Chaque fois que le responsable du HCR le traverse, il est assailli par les réfugiés, qui lui adressent mille demandes : une autorisation urgente pour quitter le camp, une tente supplémentaire... Il écoute patiemment chacun, essaie de trouver des solutions. « Parfois, je suis tellement exténué, confesse-t-il dans un sourire, que je rejoins ma chambre et j'éclate en sanglots. » Le camp ayant été édifié dans l'urgence, les travailleurs humanitaires savaient bien que tout était fragile. Le lieu

choisi par l'armée tunisienne, qui le voulait proche de la caserne, se situe trop près de la grande route côtière qui relie la Tunisie à la Libye. On y avait, au début du moins, mélangé des populations d'origines et de religions différentes, ce qui a provoqué quelques frictions. En outre, les réfugiés arrivant tous les jours plus nombreux, il était impossible de les faire patienter le temps d'aménager le camp ou de finir de construire les infrastructures. Un incendie – sans doute acci-

dentel – a détruit une partie des installations le 20 mai 2011, provoquant la mort de quatre Érythréens. Le lendemain, des réfugiés en colère sont sortis du périmètre qui leur était réservé

pour manifester dans les rues de Ben Gardane, la petite cité frontalière voisine, et ont coupé la principale route reliant la Libye à la Tunisie. C'en était trop pour la population locale, dont les

revenus, issus du trafic d'essence entre les deux pays, avaient considérablement diminué depuis le début de la crise : la guerre, l'afflux de populations démunies et le renforcement de la présence

militaire avaient désorganisé et finalement mis un terme à ces « échanges informels ». Le 24 mai 2011, des centaines d'habitants de Ben Gardane, armés de barres de fer et même de pistolets, attaquaient le camp – ils en détruisirent les quatre cinquièmes –, battaient et pourchassaient les réfugiés, dont deux furent mortellement touchés.

Exaspération des populations

Six mois après la chute du régime libyen, tous les déplacés ne sont pas rentrés chez eux. Le HCR dirige neuf camps à Benghazi. Il existe également quatorze camps à Tripoli et quatre autres à Tarhouna. Près du grand stade sportif inachevé de Benghazi gisent quelques conteneurs qui, avant la guerre, servaient de domicile aux travailleurs immigrés. Ils sont maintenant occupés par des réfugiés. Le lieu est connu sous le nom de « Campo ». Aujourd'hui, la plupart des ouvriers ont rejoint leur pays d'origine ou se trouvent sur les routes de l'exil. Une partie du camp est occupée par des Libyens originaires de la ville de Taourgha.

Cheikh Mahmoud est un chef religieux taourgha (3). Il approche de la soixantaine ; sa barbe et ses cheveux gris contrastent avec sa peau mate. « Au cours du ramadan, en août 2011, notre ville a subi des bombardements aveugles, raconte-t-il. Nous avons donc fui pour mettre nos familles à l'abri. Sur quarante mille personnes, il n'en reste aucune à Taourgha : nous sommes tous dispersés à travers la Libye. » D'origine africaine, les membres de la tribu ont la peau bien plus sombre que celle des Arabes du nord de la Libye.

Ingénieur en informatique, M. Shibani vit maintenant au « Campo ». « Au troisième jour de la révolution, relate-t-il, environ sept mille soldats fidèles à Kadhafi sont entrés à Taourgha, avant de partir attaquer Misrata. Certains jeunes de Taourgha ont rejoint les bataillons de Kadhafi. Ils ont certainement commis des crimes,

Ceux qui n'existent pas

L'APATRIE est, selon le droit international, « celui qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation (1) ». Souvent, privé des droits civiques, contraint à vivre dans l'ombre, il ne peut ni aller à l'école, ni se faire soigner, ni posséder de biens, ni voyager...

Les bouleversements survenus en Europe et en Asie mineure tout au long du XX^e siècle ont privé de nombreuses populations de leur nationalité : Arméniens de l'Empire ottoman, Russes blancs fuyant la révolution et, bien sûr, nombre de Juifs. Avec la chute du mur de Berlin, en 1989, de nouveaux groupes d'apatrides ont fait leur apparition en Europe de l'Est, comme les Roms ou les Russes des pays baltes.

Les apatrides bénéficient d'un statut distinct de celui des réfugiés, régi par la convention de New York du 28 septembre 1954. En 1961, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU) a attribué au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) le mandat de protéger ces populations et de s'attaquer aux racines du problème (convention sur la réduction des cas d'apatridie). Seules 3,5 millions de personnes sans nationalité étaient enregistrées auprès du HCR en 2011, alors que l'institution estime leur nombre à environ 12 millions.

« Depuis une décennie, le Haut-Commissariat s'est davantage engagé dans la résolution des cas d'apatridie », note M. Philippe Leclerc, représentant du HCR en France, qui a longuement étudié le phénomène. L'une de ses causes, très méconnue, est l'impossibilité pour la mère de transmettre la nationalité à son enfant dans certaines législations nationales. C'était le cas en Indonésie jusqu'en 2006, lorsqu'une loi sur la citoyenneté, soutenue par le HCR, a mis fin à cette discrimination sexiste, comme elle l'a fait récemment au Maroc et en Algérie. « Un exemple qui peut notamment sensibiliser les pays et du Proche-Orient », espère M. Leclerc.

L'intervention du HCR a également été déterminante pour résoudre le cas des Tatars de Crimée, transférés sous Joseph Staline, et auxquels l'Ukraine a finalement accordé la nationalité.

La plus grande avancée récente concerne la délivrance du certificat de nationalité à 2,6 millions de *dalit* (intouchables) du Népal (20 % de la population). Longtemps victimes de la politique de caste qui frappe encore d'autres minorités (notamment les Madhesis), ils ont reçu le précieux document à la veille des élections législatives de 2007.

Le HCR apporte également son aide à des communautés apatrides aussi vastes que celle des musulmans de l'Etat rakhine, dans le nord de la Birmanie (800 000 personnes) des Bidounes des Etats du Golfe (200 000 personnes) ou encore des tribus montagnardes de Thaïlande, et divers groupes nomades à travers le monde qui risquent de devenir apatrides. Au registre des progrès, on peut inscrire la naturalisation en 2003, au Sri Lanka, de 190 000 « Tamouls des collines » (distincts des Tamouls du Nord), deux siècles après leur transfert de l'Inde britannique vers les plantations locales de thé ! Mais il subsiste toujours en 2012 des legs coloniaux : les descendants des quelque 100 000 apatrides nubiens engagés il y a un siècle par l'armée britannique au Kenya demeurent privés de la citoyenneté de ce pays.

Enfin, sur un continent américain qui pratique le « droit du sol », la République dominicaine fait exception. Sa Constitution indique que tous les enfants nés sur le territoire obtiennent automatiquement la nationalité, sauf ceux dont les parents sont des étrangers « en transit ». C'est le cas de centaines de milliers d'Haïtiens d'origine, même lorsqu'ils ont émigré depuis des décennies...

A. C.

(1) Article premier de la convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, www.un.org

mais fallait-il pour autant déporter la totalité de la population de la ville ? Ils auraient pu juger ceux qui étaient coupables, et laisser les autres rentrer chez eux. On les a entendus dire qu'il fallait qu'on retourne en Afrique – comme si la Libye n'était pas en Afrique ! On a entendu dire aussi que le feu continuait de consumer nos maisons... » En effet, occupée, puis abandonnée et détruite depuis quatre mois, la ville brûlait encore en décembre 2011. Les combattants de Misrata voulaient s'assurer que les Taourghas ne seraient plus jamais leurs voisins. Même le nom de la ville a été effacé des panneaux routiers.

La rue de Tripoli, la plus importante de Misrata (troisième ville libyenne et important port de commerce), n'est plus que des décombres. Lorsque Misrata s'est soulevée, dans le sillage de Benghazi, les forces fidèles à Kadhafi, accompagnées des milices tribales de Taourgha et de Zliten, ont réussi à pénétrer dans la ville. M. Mohammad Darrat, commerçant prospère et propriétaire d'une usine, est le porte-parole des rebelles locaux. « Les gens sont encore sous le choc du changement de régime, précise-t-il. Ils ne savent pas très bien comment agir. »

Selon le HCR, la stabilisation de la situation en Libye devrait

prochainement permettre à un grand nombre de déplacés de regagner leur foyer. L'organisation onusienne s'est fixé pour objectif la recherche de solutions à long terme pour les personnes demeurées à la frontière tuniso-libyenne ou égypto-libyenne.

VICKEN CHETERIAN.

(1) Lire Patrick Haimzadeh, « Qui a gagné la guerre en Libye? », *Le Monde diplomatique*, décembre 2011.

(2) Le Croissant-Rouge tunisien est une ONG caritative et de secours. Il a été créé le 7 octobre 1956 et est devenu membre du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge le 6 mai 1957.

(3) Taourgha est en même temps le nom d'une tribu et celui de la petite ville dont elle est originaire.

Question de définitions

Tenues d'agir dans les limites écrites de leur mandat, les organisations internationales doivent néanmoins gérer des situations imprévues : qui ont-elles le droit d'aider ?

PAR PHILIPPE
JOËL *

La scène se passe à Gisenyi, au Rwanda, en juillet 1973. « Une dizaine d'hommes armés - des extrémistes hutus - sont entrés dans la maison, nous raconte Désiré. Ils voulaient tuer mon père. Par miracle, ce soir-là, il était à une réunion dans un bâtiment administratif de la commune voisine. J'avais 9 ans. A son retour, mon père nous a dit de prendre de l'eau et de la nourriture, et nous sommes partis dans la nuit à travers la forêt pour rejoindre le Zaïre (1) voisin et nous mettre à l'abri des assassins. »

C'est ainsi que commence, pour Désiré et sa famille, un exil de plus de vingt ans. Leur seul bagage est un titre de voyage

estampillé par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Menacés parce qu'ils sont tutsis, ils vont survivre quelques années dans un camp à Goma, au Zaïre, comme des dizaines de milliers de leurs compatriotes, puis au Burundi, où le père trouve un emploi dans une plantation de cacao. Après 1994, Désiré part à Genève grâce à un visa touristique ; il y fait des études et occupe aujourd'hui un poste important dans une grande organisation. « J'étais un sans-domicile-fixe international », raconte-t-il en esquissant un sourire. Il ne se voit pas en réfugié, mais simplement comme une victime qui a tout perdu.

Des statuts précis

Parler de réfugiés en général suscite souvent une certaine confusion, car ce terme, dans le langage courant, désigne tous ceux qui se trouvent sur les routes de l'exil forcé, quelles qu'en soient les raisons : la guerre, la misère ou l'insécurité. Toutefois, le terme correspond à un statut bien précis, défini par la convention de Genève de 1951 : « craignant avec raison d'être persécuté » (en raison de sa race, religion, nationalité ou de ses opinions), forcé de fuir, le réfugié a nécessairement traversé une frontière internationale ou reconnue comme

telle (ligne de cessez-le-feu, de contrôle, etc.). Il a ensuite été enregistré par une organisation internationale mandatée par l'Assemblée générale des Nations unies, qui lui assure protection et assistance.

Aux réfugiés, le HCR ajoute les personnes déplacées ou rapatriées, les demandeurs d'asile et les apatrides, ainsi que les « autres personnes relevant de sa compétence », car il est parfois confronté à des situations imprévues de vulnérabilité. Les définitions sont nécessaires, car elles permettent d'identifier les victimes et de les recenser pour prévoir l'aide et l'assistance dont elles ont besoin.

— Une « personne déplacée » a dû effectuer un déplacement forcé, mais reste à l'intérieur de son propre pays.

— Une « personne apatride » n'est reconnue par aucun Etat comme son ressortissant (*lire l'encadré page III*, « Ceux qui n'existent pas »).

— Une « personne rapatriée » est rentrée chez elle souvent avec l'aide du HCR, qui fournit une assistance matérielle et juridique pendant une période maximale de deux ans.

— Un « demandeur d'asile » est une personne, éventuellement munie de papiers d'identité ou d'une attestation du HCR, ayant réussi à déposer une demande d'asile - toujours en cours d'instruction - dans un pays tiers.

Quatre grands organismes internationaux produisent des statistiques : le HCR, l'Observatoire des personnes déplacées (IDMC), le Comité américain pour les réfugiés et les immigrants (Uscri) et, ponctuellement, la Croix-Rouge ou le Croissant-Rouge. Ainsi, les réfugiés seraient entre dix et quinze millions ; les déplacés, entre vingt-cinq et cinquante millions ; les demandeurs d'asile, entre sept cent mille et un million. Soit un total qui oscille entre trente-six et soixante-six millions de personnes.

Un âpre débat

Mais ce n'est pas tout, car la prise en charge internationale de certaines catégories de personnes fait l'objet d'un âpre débat au sein des organisations mandatées. En effet, depuis deux décennies, des populations entières sont forcées de partir de chez elles à cause de dégradations environnementales ou climatiques, de la création de grandes infrastructures (barrages) ou de grands projets industriels, forestiers ou d'agriculture intensive, ou même, indirectement, à cause de subventions agricoles dans les pays riches qui ruinent les paysans des pays pauvres. D'après l'IDMC, la prise en compte de ces populations ferait grimper le total à environ deux cents millions ; mais, pour l'heure, per-

sonne n'a le mandat ni le budget pour s'en occuper.

Le HCR doit faire face à une autre difficulté. Les flux de population se sont amplifiés depuis une décennie : on se déplace plus, plus loin et plus vite. Les mouvements s'intensifient et, surtout, se diversifient. Les migrants se croisent, se fondent, se confondent, de sorte qu'il devient de plus en plus difficile de distinguer les catégories : migrants économiques, travailleurs non qualifiés, puis qualifiés, réfugiés politiques, réfugiés fuyant la guerre...

Le HCR évoque des « flux mixtes » ou « flux secondaires ». Une fois secouru et mis hors de danger, un individu aura des droits différents selon qu'on le reconnaîtra comme « demandeur d'asile » ou comme « migrant économique ». Dans le premier cas, il obtiendra deux droits fondamentaux : celui d'accéder physiquement au territoire où il pense être en sécurité, et celui de déposer une demande d'asile (qui devra être traitée). C'est un fonctionnaire qui statue en matière de droit d'asile, et c'est à lui de décider, souvent sur un simple interrogatoire et en l'absence de papiers d'identité, si une personne est réfugiée (et donc bénéficiaire d'un titre de séjour) ou migrante économique (et donc renvoyée le plus vite possible là d'où on pense qu'elle vient).

En 2008, le comité exécutif du HCR se déclarait préoccupé

par « le rejet des réfugiés et des demandeurs d'asile aux frontières sans examen de leurs demandes d'asile ou garanties visant à éviter le refoulement, la détention à long terme, la violence et l'exploitation sexuelle et sexiste persistante et les manifestations de xénophobie, de racisme et d'intolérance connexes (2) ».

Mais aujourd'hui, cette distinction est-elle encore pertinente ? Nombreux sont ceux qui estiment que toutes ces personnes devraient bénéficier d'une protection juridique internationale. D'autant plus qu'il n'est pas rare que des réfugiés de longue date deviennent des migrants économiques.

Cette distinction est certes vitale pour le HCR, qui n'a pas les moyens financiers de faire face à ce problème, quand bien même il en aurait obtenu le mandat. Mais le « tri sélectif » de cette population, suscite un malaise jusqu'au sein des institutions internationales. Comme l'écrivait dès 1996 Jacques Decornoy : « Pourquoi vouloir distinguer à tout prix migrants et réfugiés ? Vouloir faire cette distinction, c'est omettre que ceux-ci ne sont que très rarement des voyageurs volontaires (3) ».

(1) Aujourd'hui République démocratique du Congo (RDC).

(2) « Conclusion générale sur la protection internationale », HCR, Genève, 10 octobre 2008, www.unhcr.org

(3) Jacques Decornoy, « Une humanité sans domicile fixe », *Le Monde diplomatique*, février 1996.