



éditions des archives contemporaines

une pensée d'avance

Réfugiés et exilés

crise des sociétés
crise des territoires

Luc Cambrézy

Réfugiés et exilés

Réfugiés et exilés

Crise des sociétés
Crise des territoires

Luc Cambrézy



éditions des archives contemporaines

Copyright © 2001 CPI (Contemporary Publishing International). Publié sous licence par les éditions des archives contemporaines.

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés pour tous pays.

Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement, quelque système de stockage et de récupération d'information), des pages publiées dans le présent ouvrage, faite sans autorisation écrite de l'éditeur, est interdite.

Imprimé en France

Éditions des archives contemporaines
c/o CPI
9, rue du Château d'Eau
75010 Paris

ISBN : 2 914610 11 4

Couverture : conception, réalisation Mathieu Berton

À Christine,
Moïra et Mélanie

À Chantal Blanc-Pamard, Joël Bonnemaïson
et Jean-Yves Marchal

Sommaire

SOMMAIRE	7
PRÉAMBULE.....	11
Parole d'étranger	18
L'Afrique singulière	20
Un monde clos.....	22
La routine médiatisée des conflits	25
DE L'URGENCE À L'OUBLI	29
Géographie des populations réfugiées	30
Géopolitique et guerres civiles	34
La controverse de l'ethnie	38
L'impossible bilan	42
Notions brouillées, chiffres controversés.....	45
Le statut de réfugié ou le concept de l'Etat-nation	48
Tous égaux, tous différents.....	50
L'individuel et le collectif	52
Recenser les réfugiés	54

Un compte... à rebours	57
Pour une démographie des réfugiés ?	59
UNE POLITIQUE D'ENDIGUEMENT	65
Le rôle du HCR, une opposition Nord-Sud.....	65
Routes et territoires du refuge.....	73
Le réfugié urbain.....	74
Les sites agricoles	78
Les camps de réfugiés.....	82
Le camp, lieu ou non-lieu ?.....	87
La dimension géopolitique des camps	90
Vivre au camp	92
La pérennisation des camps de réfugiés, un constat d'impuissance	97
La question environnementale	98
Les victimes, des coupables toutes désignées	98
Du risque au chantage.....	104
Retour, asile ou réinstallation ?.....	107
Un bilan inquiétant.....	110
L'ACTION HUMANITAIRE PRISE AU PIÈGE.....	115
L'humanitaire, conscience des démocraties.....	115
Le « boom » humanitaire	119
Les effets induits de l'assistance humanitaire.....	121
La tentation médiatique.....	125
Réfugiés et humanitaires, une relation inégale.....	128
MINORITÉS ET RÉFUGIÉS, UN NOUVEL ORDRE MONDIAL?..	133
Mots, catégories, frontières, divergences.....	133

Des intérêts contradictoires	140
À propos des conflits	143
Gestion des ressources et développement.....	147
Appartenance et différence	149
Nations sans territoire ou territoires sans frontières	154
Souverainisme et ingérence	159
Nationalisme et nationalité	165
Réfugiés et migrations internationales.....	167
LE TERRITOIRE OU LA DIMENSION CACHÉE.....	175
Une réalité esquivée.....	179
Le territoire ordinaire	185
La différence et le collectif.....	188
Délimiter, s'approprier le territoire	194
L'éclairage européen	196
Le monde, un lieu ou des lieux ? L'enjeu territorial.....	199
CONCLUSION: LE TERRITOIRE MONDIALISÉ?	203
BIBLIOGRAPHIE.....	215

J'aimerais qu'il existe des lieux stables, immobiles, intangibles, intouchés et presque intouchables, immuables, enracinés ; des lieux qui seraient des références, des points de départ, des sources :

Mon pays natal, le berceau de ma famille, la maison où je serais né, l'arbre que j'aurais vu grandir (que mon père aurait planté le jour de ma naissance), le grenier de mon enfance rempli de souvenirs intacts...

De tels lieux n'existent pas, et c'est parce qu'ils n'existent pas que l'espace devient question, cesse d'être évidence, cesse d'être incorporé, cesse d'être approprié. L'espace est un doute : il me faut sans cesse le marquer, le désigner ; il n'est jamais à moi, il ne m'est jamais donné, il faut que j'en fasse la conquête.

GEORGES PEREC, *Espèces d'espaces*

Préambule

Cet essai est une contribution à l'analyse du rapport des sociétés humaines à leur espace de vie, leur territoire. Il prend comme point de départ ceux qui, pour diverses raisons et pour une durée parfois très longue, se trouvent chassés de leur région et de leur pays d'origine, les réfugiés et les déplacés. Mon intérêt pour le problème des réfugiés et des rapports particuliers au territoire qui en découlent ne date pas d'hier. Il s'est en fait nourri du suivi attentif de l'actualité de ces trente dernières années, période durant laquelle il m'a justement semblé si difficile de comprendre les vrais enjeux des multiples conflits qui secouaient la planète. Du Viet-Nam au Kosovo, en passant par le Cambodge, le Chili, le Nicaragua, la Somalie ou le Rwanda, aussi loin que je puisse remonter dans mes souvenirs, ce sont d'abord les échos confus et brouillés, parfois les images, de guerre et de colonnes de civils fuyant les conflits, qui m'ont frappé. Il n'y a pas si longtemps, malgré la dissuasion nucléaire de la guerre froide qui avait figé le monde en deux blocs, chacun poussait ses pions en armant, dans les pays du Sud, les régimes en place ou les mouvements insurrectionnels supposés les faire tomber. En Amérique Latine, en Asie ou en Afrique, il n'y avait alors guère de conflit qui ne plaçait, face à face ou en arrière plan, les deux grandes puissances ou l'un de leurs dépendants ou alliés. Toutes ces guerres – dont les motifs ne m'apparaissent pas toujours très clairement – étaient conduites par des troupes armées mais frappaient massivement les populations civiles. Se posait alors comme une évidence le drame de ces populations contraintes à l'exil. À l'heure où le pacifisme représentait pour beaucoup la seule

arme qui pouvait être opposée à l'escalade militaire des deux blocs, ces exodes de population représentaient tout à la fois l'absurdité de l'escalade militaire et la puissance symbolique de l'attachement à son sol lorsque la fuite oblige à tout abandonner et à n'emporter avec soi que quelques gamelles et quelques matelas. Il est vrai que, du fait de l'époque autant que de ma formation, « être de quelque part » a toujours constitué pour moi un immense sujet de perplexité tant je soupçonnais dans cet attachement aux lieux une probable source d'épanouissement personnel en même temps que les prémices sulfureuses du chauvinisme et du nationalisme.

Cette curiosité un peu obsessionnelle pour l'actualité internationale ne se serait sans doute pas autant affirmée si mon parcours de chercheur ne l'avait enrichie de son expérience propre. Devenu géographe, et travaillant dans les pays dits du « Tiers-Monde », j'étais naturellement porté à suivre avec attention ces différents conflits, mais avec ce privilège particulier de pouvoir tenter de les interpréter avec le regard toujours neuf – ou tout au moins différent – propre à tout changement de lieu. Il est peu de dire que la « Guerre des Malouines » (qui opposa la Grande-Bretagne à l'Argentine) n'est pas ressentie de la même manière lorsqu'on réside à Paris, à Londres, Buenos Aires, ou, comme ce fut le cas pour moi, lorsqu'on se trouve dans un des « confettis de l'empire » français. Je travaillais alors en Polynésie française, et là, comme dans la Nouvelle-Calédonie proche, Paris en était alors à la répression des mouvements indépendantistes. Plus tard, c'est depuis le Mexique, « l'arrière-cour » des États-Unis, que je suivais le déploiement militaire mis en œuvre pour repousser l'Irak du Koweït. Les Mexicains – qui ne sont pas prêts d'oublier que la perte du Texas et de la Californie permit d'ajouter deux étoiles au drapeau américain – avaient peine à croire que la souveraineté des États et l'intangibilité des frontières puisse être le vrai motif de cette guerre lointaine. J'étais bien sûr tenté de leur donner raison car au Mexique, les gens savent de quoi ils parlent quand il s'agit de terre ou, comme le pétrole, des ressources qu'elle recèle. Les fondements des conflits, quels qu'ils soient, voire aussi immatériels qu'ils puissent paraître lorsqu'on les dit « identitaires », sont rarement indépendants de cette matière banale et concrète qu'on appelle la « terre » – lorsqu'on pense aux sociétés paysannes – mais qu'on nomme aussi « espace » ou « territoire » à

des échelles plus distantes ou dans un langage spécialisé.

Pendant toutes ces années, la question des frontières occupait l'essentiel de mes recherches ; classer des espaces et les délimiter, établir des typologies de population, de groupes ethniques ou de systèmes agraires sont quelques-unes des nombreuses manières de « fabriquer » des frontières. Dans le Rwanda des années 1978-1979, je m'étais déjà intéressé à cette question du rapport à la terre et aux migrations, et j'essayais alors de distinguer les raisons et les conditions qui poussent certaines populations au départ de celles qui permettent de vivre et de demeurer là où l'on est né. Il était bien sûr beaucoup question de territoire et je découvrais progressivement qu'il n'y avait somme toute guère de différences entre mes recherches « au ras du sol » et l'actualité internationale.

L'effondrement du mur de Berlin, bientôt suivi de la « guerre du Golfe », me fit l'effet d'une terrible injustice pour les pays du Sud. Bien sûr, je ne pleurais pas la fin de la dictature – pas même prolétarienne – en URSS, mais je voyais dans l'effondrement de l'équilibre de la terreur, le risque d'une nouvelle menace ; celle d'une suprématie occidentale, d'une arrogance à la mesure de son ignorance, sans garde-fou ni contre-pouvoir, qui placerait les pays du Sud dans une situation de dépendance plus écrasante que jamais. De fait, il devint vite évident que cette nouvelle donne ne leur apporterait pas la paix. Ici ou là, la démocratie fit certes des progrès décisifs – notamment en Amérique latine – et un certain nombre de pays envisagent le futur avec un peu plus d'optimisme ; mais elle eut aussi parfois l'effet inverse en ouvrant la porte à des conflits qu'aucune puissance ne semblait vouloir ou pouvoir maîtriser, ou laissa derrière elle des pays en ruines qui, dix ou vingt ans plus tard, ne sont toujours pas sortis de l'impasse, ou pire encore, retombent dans l'incohérence et le chaos. De ce point de vue, l'Afrique a payé son tribut : l'Angola, le Rwanda, l'ex-Zaïre, la Somalie ou l'Éthiopie, ne sont que quelques-uns de la longue liste de pays ravagés par la guerre au cours de cette période.

La violence avec laquelle fut écrasée l'Irak avait évidemment une « forte odeur de pétrole » et l'enfoncement de la Yougoslavie dans la guerre civile mit un terme définitif à l'espoir qu'on pouvait encore

porter dans le Mouvement des pays non alignés, censé ouvrir une troisième voie en se tenant à égale distance des deux blocs. Le piteux retrait des forces de l'ONU de Somalie en 1991 et l'abandon du Rwanda en 1994 achevèrent de me confirmer dans l'idée que la guerre resterait au programme pendant un temps indéterminé. Partout, par millions, les réfugiés payaient le prix de ces folies guerrières. Pourtant, au-delà de l'incohérence apparente, la géographie de ces conflits et de ces mouvements de population me sautait aux yeux ; d'une certaine manière, elle leur donnait du sens. Telle est l'ambition de cet essai, mettre en relation mon travail de recherche sur les populations réfugiées et tout ou partie de ce qui l'a précédé, et notamment, cette réflexion divaguante et obsédante sur les rapports des sociétés à leurs espaces de vie et à leurs territoires. Car, si devoir quitter un lieu aimé est toujours un arrachement, et accoster en terre étrangère toujours une souffrance, alors toute la question est là, dans ce rapport au lieu et dans ce rapport à l'autre.

Sans doute est-il aussi utile de préciser que cet essai se situe en marge de ce que j'appellerais la « littérature humanitaire », domaine largement couvert par les spécialistes de la question. Dans le registre voisin des publications ayant trait à l'actualité des conflits – je pense ici aux journalistes, aux politologues, mais aussi aux responsables politiques –, il est plus fréquent de considérer la question des réfugiés non pas en tant que telle mais plutôt comme la conséquence politique des guerres et du jeu complexe des rapports de force diplomatiques et stratégiques qui prévalent dans les relations internationales. Sur cet autre terrain, nous ne sommes donc pas non plus dans un domaine inexploré, bien au contraire. Et de nombreux auteurs apportent une large palette de points de vue quant aux origines et aux conséquences politiques, sociales et économiques de ces conflits. Pourtant, dans ces deux champs de compétence de l'action humanitaire et de la science politique, on constate que la dimension territoriale du champ politique est souvent escamotée. J'en retire presque toujours le sentiment frustré que les conflits et les mouvements de réfugiés seraient des phénomènes « hors sol ».

À la croisée de ces différents chemins, c'est en ce sens que je crois utile de porter un regard différent. Cette perspective me paraît

d'autant plus nécessaire et justifiée qu'elle n'est pas si commune. En effet, sur ces différents aspects, les étalages des libraires renvoient à une répartition des rôles assez convenue entre journalistes, politologues et ténors de l'assistance humanitaire. Dans la pratique, les frontières entre ces domaines de compétence sont d'ailleurs de moins en moins étanches tant la dimension politique de l'assistance humanitaire est devenue évidente.

Par rapport aux réfugiés eux-mêmes, que dire de cette abondante littérature ? D'un côté, les politologues spécialistes de telle ou telle région du monde privilégient, à travers celle des conflits, l'analyse du pouvoir et de l'Etat. Ils accordent en revanche peu de place à la question des réfugiés, justement parce qu'elle n'est jamais que la conséquence de ces conflits, l'effet « collatéral » de plus ou moins courte durée. De l'autre, on voit les spécialistes des questions humanitaires aborder le problème des réfugiés sous l'angle du respect du droit international, des droits de l'homme et du devoir d'assistance des populations civiles. Certains ajoutent « où qu'elles se trouvent », c'est-à-dire y compris jusqu'à « devoir s'ingérer ». Ces analyses sont essentielles et il n'est pas exagéré de dire qu'elles contribuent progressivement à faire reculer la violence collective en faisant hésiter ou vaciller les régimes autoritaires. Pourtant, aussi nécessaires et utiles qu'elles puissent être, ces réflexions me laissent un sentiment d'incomplétude et de manque, celui d'une dimension ignorée.

On pourrait me reprocher d'opérer un bien curieux détour en faisant des mouvements de réfugiés un problème central, alors que ces derniers ne sont que la conséquence de la question plus fondamentale de la nature et de l'origine des conflits. De fait, l'analyse de l'un ne peut éviter l'étude de l'autre. L'objectif est donc moins de limiter l'objet aux conséquences humanitaires des guerres que d'en changer l'éclairage en concentrant la réflexion sur ce qu'une analyse approfondie du problème des réfugiés peut nous dire. Au moment où tant de débats tournent autour des mouvements identitaires, de la mondialisation, de l'Europe, du fédéralisme ou de l'avenir réservé à l'Etat-nation, il me paraît salutaire d'éclairer ces réflexions en changeant de perspective. Et mener cette analyse en se concentrant sur la problématique des

réfugiés et des conflits identitaires, en Afrique en particulier mais pas seulement, me paraît être une entrée tout à fait opératoire.

C'est que, j'y reviens, je reste toujours frappé par l'embarras avec lequel est traitée – dans les conflits et les guerres civiles – la question de la terre, du sol et de l'appartenance au territoire. À écouter les commentaires des journalistes ou à lire les analyses des observateurs, j'éprouve souvent le sentiment d'une réflexion qui tourne court faute de s'interroger sur la relation entre l'affrontement idéologique et son enracinement dans une portion d'espace terrestre. Il est question de nationalisme, de conflits identitaires, de communautarisme et de luttes ethniques, comme si toutes ces formes collectives d'expression d'une différence, de situation et de rejet par rapport à « l'autre », étaient en apesanteur, purement idéologiques et sans rapport avec les lieux et les territoires où elles se manifestent ; ou plutôt, comme si ces lieux et ces territoires n'avaient pas d'autres fonctions que de pouvoir localiser l'événement. Dans le meilleur des cas, et à cet égard la guerre du Kosovo et la question du partage de Jérusalem ont marqué une nette évolution, l'existence de lieux saints (églises orthodoxes, mosquées, mur des lamentations) est pointée comme le détonateur ou le prétexte de ces tensions. Mais, c'est aussitôt pour rappeler avec insistance, comme pour signifier que nous n'en sommes plus au temps des croisades – en somme, « pour élever le débat » –, qu'il ne s'agirait en rien de guerres de religion mais simplement d'un « problème politique ». Le politique aurait donc cet étrange pouvoir de dé-territorialiser les rapports sociaux et interculturels¹. Curieux souci que celui de vouloir dissocier le religieux du politique et de l'idéologie. Comme si l'histoire de la création de l'Etat d'Israël et l'affrontement entre Juifs et Arabes n'avait pas aussi un fondement religieux. Comme si la question du contrôle des lieux saints, à Jérusalem ou au Kosovo, ne renvoyait pas à la question fondamentale de la primauté du droit sur le sol que chacune des deux parties revendique.

La question des réfugiés renvoie au problème du tracé des frontières. Celles-ci nous parlent de l'Etat et des identités qu'elles accueillent ou qui s'y construisent. Ce sont là des objets de la science politique et

¹ Lévy J., 1994 – *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*. Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

de l'anthropologie. Mais politique et identité nous ramènent au territoire dans lequel les sociétés s'ancrent et puisent leurs racines. Aborder la question des réfugiés sous l'angle du territoire c'est donc non seulement prendre les choses dans l'ordre, mais c'est aussi permettre à la géographie de s'inviter dans le débat. En ce sens, l'assistance humanitaire et, plus encore, le problème du devoir d'ingérence, ne peuvent être réfléchis que dans cette perspective car l'un et l'autre sont subordonnés au rapport entre territoire, identité et politique. C'est d'ailleurs avec ce type d'approche que l'apparent désordre et la confusion de ces guerres et de ces drames toujours recommencés pourraient trouver un sens.

Car, si l'assistance aux réfugiés se traite dans l'urgence et mérite l'urgence, l'analyse de la récurrence des conflits et des mouvements de réfugiés qu'ils provoquent impose le démêlement progressif d'un écheveau complexe. On peut dire du territoire – parce que rien ne se fait sans lui – qu'il est une fatalité. Mais on peut dire plus justement que, comme l'espace, le territoire est d'abord du temps. Le temps de l'histoire des sociétés humaines. Renouveler la perspective de la problématique des réfugiés, changer de point de vue, impose donc de placer le territoire au commencement.

Qu'on s'entende bien. Mon intention n'est pas de verser dans l'idolâtrie de la terre, ce dont se chargent avec constance les belligérants. Pourtant, parce que la question territoriale est consubstantielle de la plupart des conflits et est aussi ancienne que l'histoire de l'humanité, il me paraît inconcevable d'envisager une analyse des conflits, des mouvements de réfugiés et du type d'assistance qui leur est dispensé, qui ne soit pas d'abord géopolitique et donc liée à l'espace et au territoire. Au-delà des questions de pression démographique et foncière – qui, ici ou là, peuvent constituer un facteur de tension supplémentaire entre deux communautés – l'accès à la terre et son appropriation individuelle et collective renvoient à des ressorts lointains que la période contemporaine nous invite d'autant plus à décrypter que s'ouvre une ère nouvelle. La mondialisation interpelle en effet tous les gouvernements et toutes les sociétés. Elle pose dans des termes profondément renouvelés la question de l'organisation, de l'appropriation et du contrôle du territoire.

Bref, l'interrogation qui parcourt ce livre est la suivante : serait-il trop simple et trop banal de rappeler que tout individu et toute société vit, s'exprime et s'épanouit dans un espace et dans un territoire qu'elle s'approprie, se partage ou se dispute ? Mais cela est-il vraiment si simple et si banal ? À travers le problème des réfugiés, tenter de répondre à ce type de question est précisément la raison de cet essai. De ce fait, l'ambition de ce travail relève plus d'une sorte de bilan de près de vingt-cinq ans de réflexion et de terrains divers que d'un exercice académique fondé sur une bibliographie exhaustive de « l'état des connaissances ».

Je voudrais enfin prévenir une éventuelle remarque ; dans cet essai écrit par un géographe, on ne trouvera pas de cartes. Il m'est pourtant bien souvent arrivé de dire qu'on ne pouvait pas parler d'espace ou de territoire sans s'attacher à le représenter. Mon propos est aujourd'hui plus nuancé car je crois que le vieil adage qui voudrait qu'une bonne carte vaille mieux qu'un long discours vaut surtout pour une géographie qui ne considère le territoire que dans sa seule dimension cartographiable. Les géographes n'ont d'ailleurs pas le monopole de l'espace, ni même de sa représentation. Des écrivains, des peintres, mais aussi des sociétés sans écriture ont su dire ou chanter le territoire mieux que personne, ils savent le représenter ; des anthropologues ou des économistes se passent de la représentation cartographique tout en portant une attention particulière à la dimension spatiale des phénomènes qu'ils observent. Il y a donc bien d'autres manières de parler du territoire. S'agissant ici de l'analyse du rapport des sociétés humaines à leur espace de vie, on entre dans une complexité qui renvoie à des valeurs non mesurables et non réductibles aux deux dimensions de la carte ; elle ne se cartographie pas.

Parole d'étranger

Après deux guerres mondiales, l'Europe se construit bon an mal an et nous vivons depuis quelque temps dans le confort qui consiste à penser que nous appartenons à des nations devenues raisonnables et à l'abri des folies qui déchirent le monde. Vu de Paris, de Londres, de Berlin ou de Rome, nous serions devenus des modèles

et des exemples pour une humanité « en construction ». Avec un peu de chance – si le « modèle » n'est pas remis en cause – il est jugé peu probable que nous devenions un jour des réfugiés. C'est le confort des Etats sûrs d'eux-mêmes et c'est ce qui rend toute parole suspecte ; à commencer par la mienne.

À sa manière, le doute était d'ailleurs la conviction de cet ex-réfugié ougandais, devenu citoyen américain par les hasards de la guerre et de l'exil, qui revenait sur les lieux de son errance passée. Nous étions au Kenya, au « Guest house » du Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) du camp de Dadaab. Comme presque tous les jours de l'année, la soirée était encore plus éreintante de chaleur qu'en plein soleil de midi. Les insectes s'écrasaient sur les ampoules éclairant la grande paillote en chaume qui tenait lieu de salle à manger. Nous buvions sans doute de la bière fraîche, la télévision ronronnait à l'étage. Sur l'une des nombreuses chaînes que l'énorme antenne parabolique pouvait capter, les derniers couché-tard regardaient un match de football de la coupe interafricaine ou une de ces séries américaines dans lesquelles les acteurs noirs tiennent les premiers rôles. Dans un coin perdu et aride de l'est du Kenya, à quelques dizaines de kilomètres de la frontière somalienne, cette soirée dans l'enceinte surprotégée des organisations humanitaires était un peu surréaliste.

Cet universitaire ougandais avait vécu plusieurs années d'exil dans le camp de Hagadera. Puis il avait été l'heureux élu d'un programme de réinstallation dans un pays tiers. Son statut et sa formation académique antérieurs avaient permis le voyage aux Etats-Unis ; dans le cadre des programmes de réinstallation, il y avait reçu l'asile politique et la nationalité américaine. C'est bien sûr avec émotion qu'il revenait à Dadaab ; cette fois-ci, non plus comme réfugié, mais en tant que spécialiste en droit international.

Quelques jours auparavant, un règlement de compte entre clans somalis avait fait plusieurs morts parmi les réfugiés du camp de Hagadera. Les corps avaient été retrouvés attachés à un arbre, tués par balle, dans une symbolique de peloton d'exécution. Ce type d'événement rythmait la vie des camps, nous parlions donc de la violence endémique dans la région, des viols, des attaques des

bandes armées sur les pistes. Je tentais de l'interroger sur les raisons de cette violence, il balayait toutes mes questions d'un définitif « you can't understand » en faisant alors référence à l'impossibilité de comprendre les menaces, la méfiance et la peur qui étaient le lot quotidien des réfugiés. Je pense qu'il se trompait. Malgré ses dénégations et à défaut d'avoir vécu l'immense misère de ces conflits, de ces errances et de ces violences, il me semblait que je pouvais au moins tenter d'en comprendre les fondements. Sans cette conviction, je n'aurais d'ailleurs sans doute jamais persévéré dans cette voie.

L'Afrique singulière

Sans exclure l'évocation des réfugiés d'autres parties du monde, il sera surtout question ici de l'Afrique. Il n'y aurait pas de raisons particulières à ce choix, si ce n'était les circonstances qui m'avaient conduit plus souvent sur ce continent que sur tout autre. Pour le reste, le nombre de réfugiés en Europe de l'Est ou en Asie est à peu près équivalent à celui de l'Afrique, mais il existe pourtant un puissant motif justifiant un intérêt particulier pour ce continent. En effet, d'un côté l'arbitraire du tracé des frontières sur ce continent pose de façon singulière la question de la construction nationale. De l'autre, et de façon qui semble paradoxale, la quasi totalité des conflits à l'origine des mouvements de réfugiés trouve son origine dans des guerres civiles entre différents groupes de même nationalité. Exception faite de quelques cas particuliers, comme le problème sahraoui ou le conflit frontalier entre l'Erythrée et l'Ethiopie, il ne s'agit donc pas de guerres entre deux Etats souverains. Autrement dit, c'est sur le continent où l'on aurait pu s'attendre à voir naître le plus grand nombre de conflits associés à des mouvements séparatistes et à des querelles territoriales entre deux Etats qui auraient pu naître de l'héritage colonial et de sa division artificielle de l'espace (les méridiens et les parallèles), que les raisons territoriales de ces guerres civiles sont d'une autre nature ; ou plutôt, qu'elles se posent à une autre échelle. Cela ne fait qu'ajouter à la singularité africaine où les questions de territoire, d'identités et de nations ouvrent bien, de ce fait, un champ particulier d'analyse.

Il faut malheureusement regretter que cette singularité ne débouche pas sur une prise de conscience collective de la part des responsables politiques de ces pays, une prise de conscience qui, seule, permettrait de sortir le continent des guerres qui le rongent. Malgré une très forte identité culturelle et géographique, l'unité de l'Afrique demeure une incantation qui s'arrête et échoue à chacune de ses frontières naturelles et politiques. Car, constater que les conflits armés sont rarement liés à des contestations frontalières entre deux pays ne signifie pas qu'il n'y ait pas de problèmes de frontières. Bien au contraire, à d'autres échelles, la question des limites et des seuils – et pas seulement les limites géographiques et politiques, mais aussi les frontières sociales, ethniques et politiques – sont au cœur des processus de violence collective. Dans ce domaine, la responsabilité des dirigeants politiques et des élites intellectuelles est écrasante et si l'on veut faire de l'Afrique une catégorie homogène, c'est bien dans leurs rôles dans les conflits et les mouvements de réfugiés qu'il serait possible d'en identifier le fond commun.

Bien sûr, et comme toujours, au-delà des points communs à toute guerre civile, chaque conflit a son histoire propre, une dynamique et des conséquences particulières. La guerre civile en Somalie est sans doute un cas unique, le conflit latent (et pendant un temps, armé) opposant les Touaregs à l'Etat central au Mali ou au Niger n'a évidemment rien à voir avec la guerre civile au Libéria ou en Sierra Leone et n'est pas même comparable à d'autres conflits opposant « nordistes » et « sudistes » comme au Soudan, au Tchad ou, depuis peu, en Côte d'Ivoire. Mais il n'empêche. Au risque d'aller à l'encontre d'un certain angélisme, on connaît la toile de fond de tous ces conflits : du côté du premier cercle des belligérants, ethnisme, appétits de pouvoir des despotes, absence de démocratie, atteinte aux droits de l'homme, intolérance, sous-développement, affairisme et corruption... et dans le second cercle, impérialisme économique et culturel, rivalités des puissances, pillage des ressources, décolonisations bâclées, compagnies pétrolières et marchands d'armes. J'accorderai bien volontiers, à ceux qui se veulent les défenseurs d'une « Afrique éternelle » qu'il n'y a rien là de spécifique à ce continent, mais reconnaissons au moins la récurrence et la contagion de ces conflits. Cela fait plus qu'une coïncidence. Quoi qu'il en soit, il faudra s'interroger sur la portée de

ces « explications », car ce ne sont peut-être que de mauvaises réponses. En effet, s'il est vrai que ces différentes faillites ne sont pas une vue de l'esprit, il est également exact que ces interprétations brillent plus par leur simplicité que par leur pouvoir explicatif. En se cantonnant à l'apparence des choses, elles évitent la recherche de phénomènes plus fondamentaux, mais aussi peut-être plus délicats à traiter.

Un monde clos

Tous les réfugiés ne bénéficient pas de l'assistance humanitaire, il s'en faut de beaucoup, et j'aurai l'occasion d'en donner plus loin les raisons. Mais lorsque celle-ci est présente, elle sait remplir son devoir d'aide et de protection. En même temps, parce qu'on ne peut se cacher que c'est aussi en partie sa raison d'être, l'assistance humanitaire participe à la mise sous contrôle des réfugiés. Car, pour ces derniers, l'assistance a un prix : même si c'est au nom de leur protection et d'une reconnaissance de leur statut, la vie de réfugié « officiel » commence par l'enregistrement de cette nouvelle « identité ». Il est vrai que rien n'inquiète plus un gouvernement que de savoir des milliers de réfugiés investir sans contrôle les limites du territoire national. Dans les pays du Sud tout au moins, où la surveillance des frontières relève le plus souvent de l'utopie, c'est donc là où l'assistance humanitaire se trouve présente qu'on a le plus de chances de pouvoir analyser la question au plus près et avec l'information enregistrée la plus fiable. C'est donc surtout dans ce cadre que je me situerai, tout en assumant les lacunes liées à la méconnaissance de l'extrême diversité des situations qui prévalent dans le milieu des réfugiés clandestins ou de ceux qui, pour diverses raisons, échappent à l'assistance humanitaire.

Au premier abord, l'assistance aux réfugiés semble être une machine parfaitement rodée. Efficace, rapide, bien équipé, le système paraît tourner à la perfection ; avec tout ce que le mot « système » implique en termes de liens et d'interrelations avec le monde politique comme avec les médias. Mais c'est aussi un système fermé qu'il est difficile de pénétrer sauf à en être un acteur directement impliqué. Les réfugiés mis à part, tout se passe entre les différents pôles que

sont le champ politique et diplomatique, les médias et leur impact sur l'opinion publique, et enfin, les institutions humanitaires représentées par les agences des Nations unies et les Organisations Non Gouvernementales (ONG). Comme dans un ballet bien réglé, l'enlisement du conflit dans une guerre longue et sans issue conjugué à la faillite de la politique et de la diplomatie aboutit toujours au même immuable scénario de l'exode ; civils et soldats vaincus, en franchissant la frontière la plus proche, forment les colonnes de ces réfugiés. Face à l'urgence humanitaire, c'est-à-dire face à la soif, à la faim et aux épidémies, médias et organisations humanitaires donnent le ton. L'aide exige d'en appeler aux opinions publiques. Cette triple pression est essentielle, aussi bien sur le plan financier que sur le plan politique ; il faut trouver de l'argent pour financer l'aide nécessaire et l'assistance humanitaire est encore le meilleur moyen de masquer la faillite des pouvoirs politiques dans la recherche d'une solution négociée aux conflits. À défaut d'autre chose, et bien souvent plus que les réfugiés ou les belligérants eux-mêmes, le seul véritable « premier rôle » semble être celui de l'action humanitaire...

On dira bien sûr, et avec raison, que cet enchaînement n'est pas toujours aussi systématique. Certaines organisations se passent de la médiatisation du drame des réfugiés qui, comme par contraste, contribue à rendre plus exemplaire encore le dévouement de l'action humanitaire. Mais un fait demeure, malgré l'émotion que les médias ne cessent d'éveiller dans les opinions publiques pour ce type d'interventions, le domaine de l'assistance humanitaire demeure un monde étrangement fermé à ce qui lui est étranger. Dans ce milieu plus que tout autre ouvert sur le monde, cela peut sembler paradoxal, on ne dévoile que ce qui peut être dit ; surtout s'il existe un intérêt quelconque à le faire savoir. Pour le reste, peut-être par incompréhension mutuelle, l'opacité du fonctionnement et des objectifs réels des organisations humanitaires est difficile à transpercer.

De ce fait, les chercheurs ne sont pas toujours les bienvenus dans le monde de l'assistance humanitaire. Au contraire des journalistes, alliés incontournables de ces organisations, les chercheurs inspirent souvent la méfiance. Celle-ci semble justifiée par une sorte d'intime

conviction qu'il n'y aurait pas d'espace pour la recherche dans le contexte des populations réfugiées. Que pourrait dire un chercheur face aux professionnels de l'humanitaire ? Comment des administrateurs, des médecins, des infirmières, des logisticiens pourraient avoir quelque « leçon » à recevoir de la recherche quand ils ont accumulé sur tous les points chauds de la planète tant d'expériences de guerres, de famines, de menaces et d'évacuations ? Comment exprimer la moindre réserve sur l'action du HCR, quand ses personnels, « mondialistes » avant tous les autres, se dévouent au nom de la plus belle des causes, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ?

Pour pénétrer ce milieu, le chercheur doit apprendre à composer en réservant ses jugements pour plus tard. Ou encore se mouler à la norme en devenant partie prenante de l'action humanitaire. Ce milieu s'ouvre d'ailleurs progressivement aux métiers et disciplines périphériques de leur mission principale. À côté des médecins ou des logisticiens, on voit de plus en plus d'agronomes, de politologues ou d'anthropologues. Mais avec un point de vue extérieur au monde de l'humanitaire, il faut au chercheur des compétences concrètes et visibles qui puissent se traduire en termes de résultats, voire d'action. D'une certaine manière, pour être acceptée, la recherche se voit poussée dans ses retranchements. Elle se doit de proposer et d'innover. Ce qui n'est évidemment pas si simple et reste de toute façon soumis au bon vouloir du milieu humanitaire, donc à ses curiosités, voire à ses doutes. Ni réfugié, ni humanitaire, ni journaliste, la place du chercheur constitue un espace à part, quitte, pour être admis, à adopter les insignes et le discours de « l'expert » ou du « consultant ». Cette position est un lieu à la fois privilégié et difficile à occuper. Ni dedans, ni dehors, le recul dont il dispose, et qui lui est nécessaire, le laisse un peu désemparé. Car même en se limitant au champ africain, il faudrait au minimum être historien et géographe, juriste et diplomate, anthropologue et agronome pour pouvoir décortiquer le système. En outre, puisque chaque lieu, chaque territoire, chaque société est toujours une exception, je reconnais l'ambition de cette tentative et j'en mesure de ce fait à l'avance les limites et les imperfections. Ce n'est donc pas pour me dédouaner que je dirais que cet essai ne prétend ni à l'exhaustivité ni à je ne sais quelle objectivité. Dans ce

monde clos, au partage des rôles convenu et codifié, l'engagement individuel confine parfois au passionnel, surtout lorsque celui-ci n'est que la face visible de caractères aussi attachants que singuliers. C'est dire à quel point les enjeux idéologiques, politiques, moraux et personnels sont derrière toutes les dimensions que le problème des réfugiés permet d'aborder.

La routine médiatisée des conflits

Les mouvements de réfugiés ne sont pas un phénomène nouveau, pas plus qu'ils ne sont une particularité du XX^e siècle. Ils ont accompagné l'histoire de l'humanité. La nouveauté de la fin du second millénaire est ailleurs. Elle tient à l'ampleur et à la récurrence de ces mouvements de population et à l'attention, relayée par les médias, que l'on prête désormais à cette question. L'un n'est d'ailleurs pas nécessairement la conséquence de l'autre. Ce n'est pas parce que le nombre de réfugiés serait plus important aujourd'hui qu'hier qu'on s'en préoccupe plus. C'est plutôt parce qu'il n'existe plus guère de régions de la planète dont les turbulences ne déclenchent un cercle d'ondes concentriques qui finissent par concerner d'autres Etats et d'autres régions du monde. Que ce soit pour de « bonnes » ou de « mauvaises » raisons, il est de fait que si la communauté internationale semble n'avoir jamais été aussi présente sur le terrain de l'assistance aux réfugiés, c'est qu'un nombre croissant de pays montre un intérêt grandissant à ce que l'on surveille au plus près ces mouvements de population. Car, si l'assistance humanitaire a pour objectif premier l'aide aux populations en détresse, dans le cas des réfugiés, elle a aussi pour fonction de palier la carence des Etats, aussi impuissants à trouver des solutions aux conflits qu'à gérer convenablement l'accueil des migrants qu'ils génèrent. Au total, que ce soit pour des motifs purement géopolitiques et stratégiques, ou que ce soit sous l'effet de la médiatisation des drames vécus par les populations, le problème des réfugiés est devenu l'une des nombreuses illustrations de la mondialisation en même temps qu'une de ses modalités. La circulation accélérée de l'information est certes l'une des conditions premières d'un monde plus ouvert, mais en même temps – quoiqu'à des degrés divers – l'information nous convoque et nous somme de

nous positionner. Il nous faut prendre parti : entre l'indifférence et la compassion, la résignation et l'action, les vainqueurs et les vaincus. Les « combattants tchéchènes », les « Ninjas » de Brazzaville, le « commandant Massoud » ou le « subcommandante Marcos » se prêtent à l'objectif des caméras ; les femmes somaliennes offrent leurs enfants décharnés au regard des journalistes occidentaux ; les réfugiés soudanais écoutent la BBC ou la Voix de l'Amérique sur leurs vieux transistors tandis que les Congolais captent Radio France Internationale... Ailleurs, on regarde ces images au journal télévisé du soir, on écoute les « flashes » ou on lit les avis autorisés des chroniqueurs. La mondialisation accélère les débits, l'information devient bribes, éparées et discontinues. Entre les Hutus et les Tutsis, les Tchéchènes et les Russes, les Palestiniens et les Israéliens, les Kurdes et les Turcs, peut-on se construire un jugement indépendant et fondé sans être soi-même l'otage de sa propre idéologie ?

Face à l'apparente routine des conflits, on est tenté par la résignation et le fatalisme. Les événements se bousculent dans un apparent désordre, la liste des pays ou des régions du monde qui ont fait un temps la « une » de l'actualité semble devoir indéfiniment s'allonger, comme si rien ne pouvait arrêter cette logique de guerres ; guerres de libération, de mouvements indépendantistes et de décolonisation, mais aussi conflits ethniques, nationalisme, régionalisme, guerres de clans et querelles de pouvoir. Vietnam, Biafra, Guerre des 6 jours, Malouines, Nicaragua, Salvador, Mozambique, Soudan, Irak, Somalie, Rwanda, Bosnie, Tchétchénie, Kosovo, Timor... Cambodgiens, Kurdes, Palestiniens, Sahraouis... se peut-il que l'histoire cesse un jour d'ajouter de nouvelles pages au catalogue des guerres et des conflits ? L'analyse de l'origine et des raisons de ces affrontements permettrait-elle de répondre à cette question ? On n'en est même plus vraiment certain. Les causes plus récurrentes sont toujours les mêmes : intolérance, racisme, ethnisme, totalitarisme et appétits de pouvoir caractérisent la plupart des guerres civiles et désignent clairement les responsabilités. Ce constat ne rend guère optimiste quant à l'hypothèse d'une fin prochaine du cycle des conflits et c'est sans doute la raison pour laquelle - parmi la multitude d'études et d'avis autorisés - il est bien rare qu'on s'interroge sur cette éventualité. Il est vrai qu'éviter de poser la

question reste la meilleure manière de ne pas devoir y répondre... C'est pourquoi la mode est désormais aux « systèmes d'alerte » et autres outils supposés « prévenir les conflits », ou leur trouver des solutions. Certes, il vaut mieux prévenir que guérir, mais je doute pour ma part que ces instruments suffisent à ouvrir des perspectives plus optimistes.

De nombreux observateurs l'ont relevé, le XX^e siècle est marqué dans l'histoire comme celui des records dans le domaine de la violence collective. Celui des guerres les plus meurtrières et des mouvements de population les plus massifs de toute l'histoire de l'humanité. Mais aussi, paradoxe et autre record, « mondialisation » de l'idéal universaliste qui introduit de nouveaux rapports sociaux, la démocratie, le respect des droits de l'homme, le droit international et la poursuite pénale des tortionnaires et des dictateurs. De l'Arménie au Rwanda, de Nuremberg à Pinochet, de la guerre du Biafra au Kosovo, l'histoire du siècle se confond avec celle de ses terreurs et de ses horreurs, d'une lutte incessante et jamais définitivement gagnée ni par un camp ni par l'autre entre les bourreaux et leurs juges, entre la dictature et la démocratie, entre les vainqueurs et les vaincus.

L'histoire des guerres et des crises humanitaires opère pourtant dans notre mémoire une bien étrange sélection. En France, on se souvient encore de la campagne lancée par Bernard Kouchner en 1991 - « du riz pour la Somalie » -, mais avons-nous seulement un jour compris les raisons de ce conflit ? Nous nous en souvenons d'autant mieux que la saharienne propre et bien repassée de notre ministre contrastait trop avec la misère environnante. Elle avait de ce fait quelque chose de déplacé au regard de l'enfant décharné porté dans ses bras. La chemise ministérielle renforçait le sentiment d'un coup médiatique préparé. De même que pour le débarquement américain sur les plages de Mogadiscio, sous les projecteurs et les caméras de CNN, l'excès poussait à l'irritation, sinon au persiflage. Pourtant, grâce aux médias et aux talents de B. Kouchner, cette opération fut un succès ; un succès pour la cause humanitaire, car pour le reste, huit ou neuf ans plus tard, la Somalie n'est toujours pas tirée d'affaire. Depuis, d'autres événements de même nature nous ont appris la prudence. La guerre d'Irak ou celle conduite

contre Belgrade nous ont incités à y regarder à deux fois avant de prendre parti, et c'est avec la même circonspection que la « prise de conscience » des professionnels de l'information doit être envisagée. Les mises en scène et les déluges médiatiques conduisent aujourd'hui ces derniers à réfléchir avec un plaisir narcissique et gourmand aux limites et aux dérives de leur propre pouvoir. Mais sont-ils les mieux placés ?

Trop souvent, la question des réfugiés ne pénètre nos consciences que le temps de l'urgence. Et cela, seulement dans le meilleur des cas, lorsque les médias ont jugé utile de se déplacer. Au cours de la dernière décennie, les réfugiés somaliens ou rwandais ont occupé pour quelque temps notre actualité quotidienne, les réfugiés soudanais ou touaregs ont été moins bien servis. Les réfugiés afghans sont encore jugés trop loin de notre sphère d'influence, tandis que pour les Palestiniens, on se résignerait presque à l'idée que le problème serait insoluble...

De l'urgence à l'oubli

Passée l'urgence, les journalistes quittent le terrain, les réfugiés restent où l'on a bien voulu qu'ils s'installent. Leur avenir dépend ensuite de l'évolution des conflits. Dans certains cas, le retour à la paix leur permet de retourner au pays. Ailleurs, ils s'intègrent dans les pays d'accueil ou se réinstallent dans des pays tiers. Dans d'autres situations enfin, les plus fréquentes en Asie et en Afrique, ils entament – sans le savoir encore – un séjour de plusieurs années, voire de plusieurs dizaines d'années, dans des camps. Ni libres, ni prisonniers, enfermés dans un statut minimum, ils sont ainsi des millions à ne plus savoir ce qu'ils peuvent encore attendre, en dehors d'un lendemain identique au jour précédent. Au moment de l'urgence, et donc des premières semaines de la vie d'un nouveau camp, la mort emporte les malades, les blessés ou les plus faibles. Mais passée l'urgence, naissent tous les jours des centaines d'enfants. Leur première identité est leur première injustice, ils naissent réfugiés. Parler d'eux et tenter de les sortir de l'oubli, c'est d'abord rappeler que, dans le domaine des relations internationales et de la responsabilité collective des Etats, la résignation l'emporte sur la décision. Comme si, au fond, le monde s'était accoutumé à ce qu'un courant continu de guerres civiles génère et reproduise un « stock » quasi permanent de plusieurs dizaines de millions de réfugiés. Incapable de s'attaquer aux véritables raisons de ces conflits, le monde compte ses réfugiés.

Géographie des populations réfugiées

Depuis de nombreuses années, la carte des points chauds en Afrique n'a guère changé². Du nord au sud du continent, elle explique une répartition des réfugiés dont l'importance des flux de population témoigne de l'ancienneté des affrontements et de la plus ou moins grande violence des conflits.

Les pays arabo-musulmans du nord du continent africain et du pourtour méditerranéen sont très largement épargnés par les conflits se déroulant, pour la plupart, au sud du Sahara. Hormis le cas particulier de l'Algérie³, la seule exception notable résulte de l'avenir toujours incertain de l'ancien Sahara Espagnol annexé par le Maroc. Cet avenir dépend en particulier de la capacité du Front Polisario – qui revendique l'indépendance de ce territoire – à mobiliser la population Sahraouie. D'où l'importance cruciale de la base arrière que constituent les camps de réfugiés de la région de Tindouf dans le sud de l'Algérie. À propos de ce conflit, c'est là un des rares cas où l'accueil de réfugiés par un gouvernement (celui d'Alger) correspond à une manifestation d'hostilité – ou tout au moins de désaccord – à l'égard de l'un des belligérants (en l'occurrence, le Maroc). A cette exception près, c'est donc plutôt la proximité de l'Europe et l'attrait que représente le vieux continent pour les migrants africains, réfugiés ou non, qui rend cette région sensible à l'évolution des conflits au sud du Sahara. C'est en effet par ces pays, le Maroc et la Lybie notamment, que transitent les candidats à l'exil vers les pays industrialisés.

Dans la région sub-saharienne et sahélo-soudanienne, les oppositions ethniques, régionalistes et parfois religieuses, alimentent des conflits

² Lire à ce sujet : Balancier J.-M., Grange (de la) A., Rufin J.-C., 1996 – *Mondes rebelles*. Michalon.

Hennebelle G (dir), 1992 - Le tribalisme planétaire. *arléa-corlet*.

³ La crise algérienne – plus proche d'une crise politique entre l'Etat et les groupes islamistes (écartés des élections) que d'une guerre civile généralisée – génère un flux d'autant plus faible de réfugiés que les pays européens ont largement refusé ce statut aux populations qui se jugent menacées (intellectuels, journalistes, etc.). En substance, l'argument avancé (notamment par la France) est que, sauf à s'ingérer dans les affaires intérieures de ce pays, ils ne peuvent se substituer au gouvernement algérien pour assurer leur protection.

Nord-Sud d'intensité variable au sein de plusieurs pays. Les quelques milliers de Touaregs réfugiés en Algérie ou en Mauritanie (originaires du Mali et du Niger), comme l'opposition ancienne entre les Tchadiens du Nord et ceux du Sud sont autant d'illustrations de cette frontière invisible mais bien réelle entre des cultures, des histoires et des niveaux de développement trop contrastés pour ne pas entretenir des rancunes tenaces. C'est également la lecture qu'on peut faire du conflit entre le Nord et le Sud Soudan⁴. Ici, la guerre ouverte – sans solution militaire ou politique depuis près de vingt ans d'affrontements – y a cependant laissé des blessures autrement plus vives. Les centaines de milliers de réfugiés soudanais qu'accueillent les pays riverains (Kenya, Ouganda, RDC, RCA, Tchad) sont les survivants d'une des guerres les plus meurtrières du continent ; le chiffre des victimes est estimé à plus de un million de morts⁵. Plus à l'Est, dans la Corne de l'Afrique, l'Ethiopie, l'Erythrée et la Somalie subissent toujours les conséquences de plusieurs conflits qui se sont succédé (et parfois superposés) au cours des deux dernières décennies : guerre de la Somalie contre l'Ethiopie pour le contrôle de l'Ogaden, guerre d'indépendance (conduisant à la naissance de l'Erythrée), guerres civiles aboutissant à l'effondrement en 1991 des deux dictatures de Mengistu (Ethiopie) et de Siyad Barre (Somalie)⁶. Au cours de l'année 2000, le différend frontalier entre l'Ethiopie et l'Erythrée a de nouveau poussé des dizaines de milliers de réfugiés hors des frontières, tandis que la Somalie (séparée du Somaliland) continue de vivre au rythme sporadique des affrontements entre différentes factions.

⁴ Lavergne M., 1989 - *Le Soudan contemporain*. Karthala - Cermoc.

⁵ L'estimation du nombre des victimes d'un conflit est un problème inextricable. Par souci de vérité historique comme par respect pour ces populations, ce type de statistiques exigerait d'autant plus de rigueur que l'approximation a quelque chose d'inconvenant. Mais cette exigence de précision relève du vœu pieux puisque les victimes sont souvent plus nombreuses dans les rangs de la population civile que dans les appareils militaires. Or, dans des pays où l'appareil statistique est déjà souvent défaillant en temps de paix, on imagine mal comment ce macabre décompte pourrait être conduit en temps de guerre. Dans ces conditions, le silence vaudrait sans doute mieux que les grossières estimations parfois proposées, si avoir une « idée » des massacres n'était pas la condition première de l'indignation. Ces « ordres de grandeur » furent nécessaires à propos du génocide au Rwanda. Le nombre de victimes estimé par les uns et les autres a oscillé, selon les auteurs, entre 500.000 et 1 million de victimes...

⁶ Marchal R. (dir), 1993 - *La Corne de l'Afrique. Politique africaine* n° 50.

La carte des populations réfugiées dans la région est à l'image des traumatismes endurés par les populations. Tous les pays riverains accueillent des réfugiés, mais, fait plus grave encore, certains pays comme le Soudan sont à la fois producteurs de réfugiés et hôtes des exilés originaires des pays voisins. Ce pays est ainsi un des plus importants pays d'accueil pour les réfugiés venus d'Éthiopie et d'Érythrée. Quant à l'Éthiopie, elle accueille encore près de cent mille réfugiés somaliens...

Plus au Sud, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie constituent un espace épargné par les guerres civiles et correspondent de ce fait aux pays directement concernés par l'accueil des réfugiés. Bien que les affrontements ethniques y soient fréquents et que l'Ouganda continue de subir les incursions meurtrières de plusieurs mouvements de guérilla, ces trois pays sont pris en étau entre les deux grandes régions en conflit : la corne de l'Afrique déjà citée et la région des Grands Lacs. Dans ce dernier cas, la guerre civile du Rwanda (1991 - 1994) a fait l'effet d'une traînée de poudre entraînant dans la tourmente le Burundi, le Zaïre puis, plus récemment, l'Ouganda, la Zambie et l'Angola. Au gré de l'évolution de la situation militaire et de la capacité de résistance des pays d'accueil, des centaines de milliers de réfugiés sont ballottés d'une frontière à l'autre et contribuent, volontairement ou malgré eux, à l'internationalisation du désastre.

Le Zaïre, devenu République Démocratique du Congo depuis l'accession au pouvoir de D. Kabila (auquel a succédé son fils après l'assassinat de ce dernier), représente sans doute aujourd'hui le pire qui se puisse imaginer en matière d'anarchie et de catastrophe humanitaire⁷. Le pays, de plus en plus morcelé par les diverses factions qui se partagent le territoire doit en outre accueillir les réfugiés du Congo voisin et de l'Angola. Dans des conditions où l'accès aux victimes déplacées ou réfugiées est souvent impossible du fait des affrontements, les possibilités d'assistance humanitaire - au risque de leurs personnels - sont souvent réduites. Dans ces régions de non-droit où ni les journalistes ni les ONG ne se risquent, on ne sait plus rien.

⁷ Politiques internationales dans la région des Grands Lacs. 1997, *Politique africaine*, n° 68. Numéro coordonné par Guichaoua A. et Vidal C.

Plus au nord, les quelques dizaines de milliers de réfugiés au Cameroun ou en République Centrafricaine (originaires du Tchad et du Soudan) n'altèrent pas le sentiment de relative stabilité de cette partie du continent africain. Dans tous les cas, malgré la fragilité politique du gouvernement de Bangui et la mouvance sécessionniste du Cameroun anglophone, la situation y est sans commune mesure avec la tension qui, du Nigeria au Sénégal, règne sur le littoral ouest africain. Là, trois conflits, qui ont régulièrement fait la « une » de l'actualité au cours de la décennie écoulée, expliquent l'importance des contingents de réfugiés dans les pays voisins. Si le conflit autonomiste casamançais au sud du Sénégal reste de faible ampleur, il n'en a pas été de même pour les guerres civiles du Libéria et du Sierra Leone. Dans les deux cas, les réfugiés se sont comptés par centaines de milliers et la Guinée – l'un des pays les plus pauvres du continent – a atteint le chiffre record de 600 000 réfugiés en 1996 (450 000 aujourd'hui). La Côte d'Ivoire, pendant longtemps havre de stabilité, a également dû accueillir un nombre élevé de réfugiés libériens et il faut se demander si la poussée xénophobe actuelle – notamment à l'encontre des travailleurs Burkinabe –, largement instrumentalisée par les trois derniers régimes en place à Abidjan, n'est pas à mettre en rapport avec une immigration (de réfugiés ou de travailleurs) de plus en plus visible. À l'heure actuelle, au Togo, en Côte d'Ivoire comme en Guinée, ces pays sont placés sous haute surveillance. La question que tout le monde semble se poser est la suivante : sont-ils en paix, ou encore en paix ?

Le sud du continent africain est engagé dans une dynamique qui n'est guère différente. Au sud de la région des Grands Lacs, hormis l'interminable guerre d'Angola, la partie méridionale de l'Afrique pourrait penser à soigner ses plaies après la fin de régime d'apartheid en Afrique du Sud et le retour à la paix au Mozambique, si la fragilité politique de certains Etats (comme la Zambie) ne laissait pas d'inquiéter. Quoi qu'il en soit, le problème des réfugiés reste d'actualité. En Afrique du Sud, passée la période du retour progressif des Mozambicains dans leur pays, le rayonnement du géant économique – associé à son ouverture sur le monde depuis la fin du régime d'apartheid – ne pouvait que stimuler l'apparition d'un nouveau pôle d'attraction pour les demandeurs d'emploi des pays voisins (dont les Mozambicains) mais aussi, et de plus en plus,

pour les réfugiés d'Afrique centrale.

Au total, pour conclure ce rapide tour d'horizon, si le nombre de réfugiés est à peu près équivalent à celui d'Europe ou d'Asie (6 à 7 millions dans chaque cas), l'Afrique paie un tribut autrement plus lourd que les autres continents. Au nombre des conflits en cours, s'ajoute la pauvreté de la plupart des pays d'accueil. Les réfugiés en font largement les frais. La carte de localisation de ces derniers – dans leur grande majorité concentrés dans des camps à proximité des frontières – montre l'impasse et la dangerosité de cette situation. Pour ces réfugiés, comme pour les populations locales qu'ils côtoient, l'enkystement durable dans des régions souvent mal pourvues, et laissées en marge du développement quand elles ne sont pas purement et simplement oubliées par les pouvoirs politiques, constitue, à n'en pas douter, un facteur de tension et de déstabilisation supplémentaire. À ce titre, le cas de la région des Grands Lacs traduit une évolution dangereuse dont on peut craindre qu'elle ne se reproduise dans d'autres parties du continent. En effet, jamais auparavant une guerre civile en Afrique (au Rwanda, au Burundi puis en RDC) n'avait débouché sur une telle internationalisation d'un conflit. La carte de localisation des réfugiés, massivement concentrés aux frontières des Etats d'accueil, pourrait bien être la plus mauvaise carte qui se puisse imaginer tant elle semble propice à l'aggravation des tensions⁸.

Géopolitique et guerres civiles

Pour comprendre la gravité de la situation générale en Afrique, il convient de revenir sur l'historique de ces conflits. Un bref retour en arrière sur les vingt dernières années montre en effet une évolution d'autant plus préoccupante que, contrairement à l'Amérique Latine, aucune amélioration de la situation n'est observable quant au nombre et à la gravité des affrontements armés. Il y a toujours autant, voire plus, de conflits, de victimes et de réfugiés ou de déplacés qu'il y a quinze ou vingt ans et ce, malgré la fin de la guerre froide. Sachant que l'opposition Est-Ouest alimentait

⁸ Pourtier R. 1996 – La guerre au Kivu : un conflit multidimensionnel. *Afrique contemporaine*, n° 180, pp. 15-38.

ouvertement, ou en sous-main, la plupart des combats des années 1970-1980, certains se prirent à penser que l'effondrement du bloc communiste permettrait l'avènement d'un « nouvel ordre mondial » dans un monde enfin pacifié. L'histoire de la dernière décennie montre à l'évidence l'erreur de diagnostic. La fin de la Guerre Froide n'a pas mis un terme aux conflits, et la période actuelle montre bien qu'il existait un potentiel de tensions que la fin de l'opposition est/ouest ne pouvait faire disparaître. Au total, on constate maintenant que cette rupture historique majeure a moins servi d'étouffoir de ces rivalités que de véritable détonateur.

En effet, si la chute du mur de Berlin marque dans l'histoire un tournant décisif, cet événement s'est traduit sur le continent africain par un changement drastique dans la nature et l'évolution ultérieure des conflits. Schématiquement, deux logiques se sont succédé dans le temps ; les conflits de l'époque de la Guerre Froide et les guerres civiles contemporaines de la mondialisation.

La vieille rivalité idéologique conduisait plutôt l'URSS à encourager des mouvements de décolonisation ou de « libération » aux accents plus ou moins collectivistes, tandis que le bloc occidental tendait à se satisfaire de dirigeants et de gouvernements aux orientations politiques et économiques d'autant plus floues qu'ils dépendaient pour une large part de l'aide et des investissements des anciennes puissances coloniales. Dire que le développement et la démocratie étaient la préoccupation première de ces vieux autocrates enrichis autant par l'Occident que par le pillage des ressources du pays serait un euphémisme, mais penser que le souci de l'intérêt national était mieux partagé dans l'autre camp serait tout aussi inexact. Il reste que partout où il y avait des affrontements on était à peu près certain de voir l'Est et l'Ouest soutenir militairement l'un ou l'autre des deux camps. Mais, comme partout ailleurs, cette période - dominée par l'idéologie du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de l'intangibilité du tracé des frontières - a au moins permis de limiter les conflits bilatéraux. Et, lorsqu'il y avait menace, les « gendarmes de l'Afrique » se chargeaient d'y mettre bon ordre. Au nom des accords de défense passés avec nombre de pays africains, la France, on s'en souvient, a souvent agité le bâton. Au Zaïre (Kolwesi), au Tchad (Aozou) ou en République Centrafricaine, elle l'a employé.

La question des populations réfugiées en Afrique est le résultat des guerres civiles. Une vingtaine de pays vivent dans ce climat d'affrontement entre différentes communautés ethniques, régionales ou religieuses. Les conflits bilatéraux entre deux Etats restent en revanche assez rares et, contrairement à l'Europe centrale où l'effondrement du bloc soviétique a provoqué la dislocation de l'Empire et l'apparition de nouveaux Etats, les frontières politiques du continent africain sont restées stables. Les seules exceptions notables se situent aux deux extrêmes du continent africain et restent des héritages de la colonisation puis de la décolonisation. Dans la Corne de l'Afrique, l'accession à l'indépendance de l'Erythrée en 1991 mit un terme (provisoire) à des années de guerre avec l'Ethiopie. Dans le même temps, la Somalie de Siyad Barre menait une guerre de conquête en Ogaden avec l'ambition affichée de repousser les frontières et de constituer une « Grande Somalie ». À l'ouest du continent, l'annexion de l'ex-Sahara Espagnol par le Maroc pose encore et toujours la question de l'avenir de ce territoire et de l'éventuelle création d'un Etat Sahraoui indépendant. Enfin, la guerre qui opposa en 1978 la Tanzanie à l'Ouganda, à la suite de l'annexion de la rive droite de la Kagera par les troupes du Maréchal Idi Amin Dada, se solda par le renversement du dictateur et sa fuite en exil. Au total, la règle d'or de l'OUA prônant le maintien des frontières héritées de la décolonisation a plutôt bien fonctionné si on considère que les Etats agresseurs qui voulaient remettre en cause leurs tracés en furent largement pour leurs frais. Aujourd'hui, à l'heure de la mondialisation des échanges, de l'ouverture des frontières et de la constitution de grands ensembles économiques régionaux regroupant plusieurs Etats, les guerres de conquête territoriale semblent être d'un autre âge. Et ces conflits de territoire qui portent la guerre au-delà des frontières internationales sont toujours menés par des régimes dont le moins que l'on puisse dire est qu'ils entretiennent des rapports plutôt distants avec le droit international et la démocratie. Quoi qu'il en soit, aussi dramatiques et coûteuses que puissent avoir été ces guerres, ces conflits d'une durée limitée dans l'espace et dans le temps, sont sans commune mesure avec l'ampleur des dégâts causés par les

guerres civiles⁹ ; ce sont malheureusement les plus fréquentes.

L'effondrement du bloc soviétique n'a pas eu partout le même impact sur l'évolution de la situation intérieure dans ces pays. En Ethiopie ou en Somalie la chute des régimes communistes a signé la fin des dictatures de Menguistu et de Siyad Barre, alors qu'en Angola – malgré le retrait de l'armée cubaine –, le régime du MPLA est parvenu à se maintenir au pouvoir après le lâchage de l'Unita¹⁰ de Jonas Savimbi par l'Occident. Là, comme d'ailleurs en Somalie, ce retrait relatif des grandes puissances n'empêche pas la guerre de se prolonger comme emportée sur sa lancée. Ailleurs, c'est au contraire la fin du contrôle des grandes puissances, voire l'abandon pur et simple de régimes soudainement jugés infréquentables – celui de Mobutu, par exemple – qui semble avoir eu l'effet d'un révélateur – et parfois d'un détonateur – pour des conflits d'une autre nature.

Ces tensions n'ont pas non plus partout les mêmes conséquences en termes de destructions et de crises humanitaires. La fronde des Touaregs au Niger ou au Mali, tout comme la rébellion casamançaise n'ont jamais menacé le pouvoir en place, tandis que les guerres civiles du Liberia ou du Sierra Leone ont atteint, comme au Rwanda, des sommets dans le registre de l'horreur et de l'incertitude politique. De ce point de vue, le Soudan, comme le Rwanda, représentent mieux que d'autres ces conflits qui, à défaut d'être d'un genre nouveau, ne parviennent plus à dissimuler les fondements ethniques et xénophobes des affrontements par un recours artificiel aux clivages idéologiques datant de la Guerre Froide. Là, le seul motif du conflit se situe dans les rivalités de pouvoir qui se superposent elles-mêmes à des rivalités ou des oppositions régionales, ethniques ou religieuses ; rivalités entre des leaders politiques mais aussi et surtout, rivalités entre deux ou plusieurs communautés. Les terrains de confrontation sont alors d'une autre nature : Musulmans contre Chrétiens, Arabes contre

⁹ La distinction formelle entre guerre civile et conflit bilatéral impliquant deux nations demeure assez peu satisfaisante dans le cas des mouvements autonomistes ou indépendantistes. Au Timor comme chez les Kurdes, en Palestine comme dans le cas de la guerre du Biafra, on retrouve ces deux dimensions inextricablement mêlées.

¹⁰ MPLA : Mouvement populaire de libération de l'Angola ; UNITA : Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola.

Noirs, Nordistes contre Sudistes, Hutus contre Tutsis. La ligne de fracture se situe dans le registre de l'appartenance. L'appartenance à une religion, une région, une communauté - et le tout le plus souvent imbriqué - crée la ligne de fracture entre les groupes, suppose une domination d'un parti sur un autre et semble pouvoir justifier tout le reste : l'exploitation, l'expulsion ou l'élimination.

Les guerres civiles contemporaines posent à l'évidence la question de l'échec des constructions nationales telles qu'elles avaient été imaginées au lendemain des indépendances. Ces guerres sont d'abord l'expression de la déroute d'un projet de société fondé sur le concept de l'Etat-nation et de ses corollaires essentiels, l'existence de frontières sûres et reconnues, le respect des droits de l'homme et la démocratie. Or, quoi qu'on ait pu dire ou écrire sur l'artificialité du tracé des frontières en Afrique, les guerres civiles ont la double caractéristique d'avoir un fondement territorial sans toutefois remettre fondamentalement en cause (on vient de le voir) le tracé des frontières. Sans préjuger de l'avenir, c'est donc sur le terrain de la démocratie, du respect des libertés individuelles et du rapport des sociétés à leur territoire que ces pays en guerre ont d'abord échoué.

Mais plutôt que de considérer l'Etat-nation comme un « idéal » à atteindre et les guerres civiles comme un mal nécessaire qui serait le préalable à une inéluctable évolution vers le progrès et la démocratie, on peut aussi se demander si ce concept très européen était transposable à la réalité africaine, voire même, sans verser pour autant dans le relativisme culturel et dans la remise en cause de l'universalité supposée de certaines valeurs, s'il était nécessaire, souhaitable et incontournable. À l'aube du XXI^e siècle, ce projet national serait-il déjà dépassé et l'Afrique pourrait-elle s'épargner ce processus de mûrissement que d'aucuns jugent nécessaire pour atteindre la « panacée démocratique » ? Ces questions, que l'on voudrait pouvoir esquiver tant elles sont complexes, obligent à un retour sur la nature des guerres civiles et la question du statut de l'individu au regard de la communauté à laquelle il appartient.

La controverse de l'ethnie

Il existe un fond commun à toutes les guerres civiles. Une différence

d'appartenance religieuse, politique ou ethnique oppose deux ou plusieurs communautés prêtes à en découdre par les armes pour accéder au pouvoir, pour s'y maintenir ou pour accéder à l'indépendance. Dans tous les cas, la guerre marque l'échec ou l'impossibilité d'un dialogue et d'une coexistence pacifique entre les groupes de belligérants. Quelle que soit la légitimité des revendications ou au contraire l'extrémisme de leurs positions, ces groupes partagent deux caractéristiques qui sont toujours au cœur de ce type de conflit, le communautarisme et son enracinement territorial.

Il est fréquent en effet, sinon habituel, que les conflits politiques qui conduisent aux guerres civiles se superposent à des clivages de nature ethnique. Mais, ce constat pose problème et suscite de nombreux débats chez les chercheurs en sciences sociales¹¹. Pour bon nombre d'entre eux, le concept d'ethnie doit être manié avec prudence tant il est vrai qu'il a été instrumentalisé par les puissances coloniales puis, plus tard, par les pouvoirs politiques (et leurs opposants) dans de très nombreux pays de la planète. Autrement dit, suivant le vieil adage qu'il vaut mieux diviser pour régner, les ethnies seraient avant tout des constructions sociales et ces constructions seraient des catégories d'autant plus dangereuses à utiliser qu'elles servent de terreau aux guerres civiles et aux massacres.

Cela dit, le véritable motif d'interrogation n'est pas de découvrir – ou de redécouvrir – que l'ethnie est une construction sociale. Car dire que tous nos comportements et tous nos jugements sont nommés et classés selon des catégories *construites* dans lesquelles nous classons le réel n'est pas une découverte ; on sait bien que toute vision du monde dépend de ces constructions mentales et que le concept d'ethnie – comme toute autre catégorie de pensée censée donner du sens – n'est qu'une discontinuité de plus, introduite par l'homme, pour penser la complexité. Qu'elle puisse être de pure commodité ou qu'elle résulte d'une manipulation délibérée est une autre affaire. Pour autant, il me semble que la question est moins de savoir s'il s'agit d'une catégorie pertinente que de se demander comment elle se construit et comment se définissent ses contours, et donc, ses frontières.

¹¹ Bonte P., Izard M., 1991 – *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*. PUF

Deux faits sont par ailleurs à rapprocher. C'est au moment où se multiplient les conflits qualifiés « d'ethniques » – autrement dit, au moment où l'emploi de ce terme s'est banalisé dans le langage des médias et des opinions publiques – que les spécialistes des sciences sociales le regardent avec suspicion et rappellent combien, en tant que catégorie construite, il est dangereusement connoté. Cette question témoigne selon moi d'un embarras sémantique sans doute partagé. Car si nos grands-parents employaient sans états d'âmes particuliers l'expression de « guerre tribale » pour désigner des guerres lointaines se déroulant dans des sociétés « primitives », on devine bien comment la multiplication des conflits en Europe ou dans des régions proches invite à la comparaison et à nous penser à notre tour « tribaux » et « primitifs ». En fait, à travers cette exigence nécessaire et légitime de clarification des termes et de leur usage, il me semble de plus en plus clair que le concept d'ethnie interroge autant sur l'objet de recherche de l'ethnologue que sur la réalité et l'identité de tout groupe social. Qu'il soit du Nord ou du Sud, la question alors essentielle est de savoir qui parle d'ethnie et au nom de qui. L'ethnologue ? Le journaliste ? Un leader politique local ? Ou un « simple » individu qui affirme son appartenance à une « communauté » ?

Quoi qu'il en soit, en Afrique, le fait est là, massif, prégnant, au cœur de la plupart des pratiques politiques, très largement intériorisé par les populations civiles et largement utilisé par les chefs de guerre et leurs armées. L'organisation des partis politiques, les postes dans les ministères ou les administrations, la redistribution de la manne de l'Etat, les protections en tout genre, sont autant de terrains où s'exerce – non pas la « préférence nationale » comme le réclament certains partis d'extrême droite occidentaux – mais la préférence ethnique. Que les mouvements d'opposition s'organisent selon la même logique n'est pas moins surprenant mais rend par avance tout aussi suspectes les déclarations d'intention pour une société plus démocratique.

La conception patrimoniale de l'Etat par ses dirigeants est alors la conséquence directe de cette perception « traditionnelle » de la gestion

des rapports sociaux¹². Lorsque les choses s'enveniment, ce mode de gestion recoupe inévitablement les clivages communautaires ou ethniques et cette tension nouvelle fait rapidement perdre au territoire son statut de neutralité administrative, puisque – avant d'être une partie de l'espace national – le territoire est d'abord la base et le support de l'identité particulière d'un groupe. Et c'est encore très largement selon cette territorialité « ethnique » que s'enchaînent les différentes phases du conflit. En ville comme dans les campagnes, au gré des succès ou des échecs militaires, il sera fait d'avancées et de replis, de sanctuaires et de bases arrières rendant plus problématique et éphémère la victoire d'un camp sur un autre. Ces territoires sont les lieux d'enracinement durables de mouvements de guérilla que les forces gouvernementales du moment auront bien du mal à déloger.

On peut critiquer avec raison cette lecture « ethnique » des guerres civiles dans la mesure où il est aisé d'y percevoir la reproduction à l'identique de l'ancienne approche coloniale de la réalité africaine. En bref, on pourrait me reprocher de faire mienne une grille d'analyse que conteste en partie l'anthropologie contemporaine. Cette objection est légitime mais elle doit, pour être convaincante, prendre en compte l'analyse des pratiques des leaders africains. Je ne pense pas me tromper en disant que c'est à eux que doit s'adresser en priorité aujourd'hui la critique de l'instrumentalisation ethnique. À l'instar des puissances coloniales qui pratiquaient autrefois cet exercice avec un art consommé, nombre de dirigeants politiques et de chefs d'Etats continuent de percevoir la réalité de leur pays à travers le prisme de la communauté et de l'ethnie. Or, à commencer par l'urbanisation – puissant facteur d'individuation et de brassage des populations –, ces dirigeants semblent incapables de tirer les conséquences des évolutions rapides du continent africain, de l'émergence de nouveaux acteurs, du rôle croissant d'une société civile mieux formée, mieux informée et plus indépendante des anciennes structures de pouvoir traditionnel et qui, à terme et pour cette raison, apparaît comme la meilleure chance de voir les libertés individuelles progresser. On ne peut que souhaiter voir ces énergies nouvelles questionner les structures et les pratiques anciennes et

¹² Diop S., 1998 - Du parti unique aux multiples partis, ou la démocratie introuvable. *Afrique Contemporaine*, N° 164 : 145-152.

inventer de nouveaux modes de gestion des rapports sociaux.

Aujourd'hui, bien peu de conflits antérieurs à l'effondrement du bloc soviétique se sont totalement éteints. En la matière, la guerre du Mozambique fait figure d'exception, et si l'Ethiopie n'en est plus aux heures sombres de la dictature, le récent conflit frontalier avec l'Erythrée augure plutôt mal de l'avenir. Depuis, l'instabilité persistante dans le reste de la Corne de l'Afrique, le chaos en Afrique Centrale et les risques multiples en Afrique de l'Ouest invitent plus que jamais à une réflexion globale qui permette de dépasser les interprétations habituelles. Il paraît de plus en plus clair qu'on ne peut plus s'en tenir aux incantations de circonstance sur le manque de démocratie, la xénophobie, la corruption et l'impéritie des dirigeants. Il faut aller au-delà de ces explications et de ces constats récurrents.

L'impossible bilan

D'après les statistiques publiées par le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), le nombre de réfugiés, de demandeurs d'asile et de déplacés dans le monde concernait, en 1998, 21 millions de personnes (sans compter le cas particulier des réfugiés palestiniens). Trois continents supportent l'essentiel de cette population : l'Europe, plus de 6 millions, l'Asie, 7,5 millions et l'Afrique, plus de 6 millions. Au total, les pays du Sud se partagent 65 % de la charge et la seule note optimiste vient d'Amérique Latine. Sur ce continent, la Colombie mise à part, la fin des guerres civiles des années 70-80 a permis un retour massif des réfugiés dans leur pays d'origine. La comparaison avec l'Afrique est d'ailleurs instructive. En Amérique Centrale notamment, la fin de la Guerre Froide a eu plusieurs conséquences : disparition des mouvements de guérilla, fin des régimes militaires et retour progressif à une démocratie participative. Pour autant, ces bonnes nouvelles que sont la fin des affrontements et le retour des réfugiés ne peuvent laisser conclure que ce sont là les signes d'une amélioration significative des conditions de vie des plus défavorisés, et en particulier des paysans, dont l'URSS soutenait les mouvements de guérilla. A posteriori, c'est bien la démonstration que les inégalités sociales et économiques

servaient essentiellement de support à l'affrontement politique et idéologique entre les Etats-Unis et le bloc communiste, et dans ce contexte particulier le retour à la paix est d'abord le symbole de la victoire « par défaut » des économies libérales occidentales. Enfin, et contrairement à l'Afrique, si les guerres civiles n'ont pas repris de plus belle, c'est sans doute parce que dans les populations métissées latino-américaines¹³ la question de l'Etat, la culture politique et les rapports ethniques s'expriment dans des termes radicalement différents.

Pour m'être livré à maintes reprises à l'analyse du bilan annuel des réfugiés dans le monde, l'inventaire précis de leur nombre a toujours un caractère un peu vain. Année après année, les chiffres montent ici et descendent ailleurs. L'énoncé du nombre de réfugiés, pays par pays, s'apparente à la carte des « points chauds » de la planète. Certains sont en permanente ébullition, d'autres s'éteignent, d'autres s'embrasent... L'analyse sur le temps long donne un peu plus de vigueur qu'une vision instantanée mais reste difficile à interpréter tant la fin du XX^e siècle nous a appris à nous méfier des espoirs. La guerre contre l'Irak, la Somalie, le génocide rwandais, le Kosovo et la Tchéchénie – pour ne citer que les conflits majeurs – sont autant d'événements qui appellent à la prudence. Personne n'est en mesure de dire ce que sera le monde et ce, pas même dans cinq ou dix ans. La courbe du nombre des réfugiés semble aussi imprévisible qu'erratique, et l'idée d'un « monde meilleur » a bien vieilli.

Dans le domaine du décompte des réfugiés, la mémoire se perd dans les archives du HCR. Les nouveaux dossiers brûlants viennent remplacer les affaires closes rangées sur les étagères des différentes organisations humanitaires et on aurait bien du mal, aujourd'hui, à retrouver, année par année, l'évolution du nombre de réfugiés à

¹³ Dans cet esprit, il faudra suivre avec d'autant plus d'attention l'évolution de la situation politique et économique dans des pays tels que l'Equateur où la proportion d'Indiens est importante et où le clivage avec la population métisse reste très tendu. A la fin des années 2000, la grave crise qu'a traversée ce pays a été sur le point de déboucher sur un véritable coup de force des populations indiennes descendues sur Quito, la capitale.

l'époque des guerres du VietNam, du Salvador ou du Nicaragua¹⁴. La capacité d'oubli de ces institutions est révélatrice d'une perception du temps qui les porte plus vers l'urgence du jour que vers la chronique. C'est donc à un véritable travail de recherche et de compilation d'archives qu'il faudrait pouvoir se livrer si nous ne voulons pas voir ces événements majeurs disparaître d'une Histoire et d'une géographie du monde dans laquelle la question des réfugiés commence à peine à trouver sa place. Mais pour en revenir à l'actualité présente, il est vrai que les listes statistiques produites par le HCR donnent une image appauvrie de la situation géopolitique mondiale. La représentation cartographique des populations réfugiées donne une meilleure idée des régions en crise. On repère mieux et plus vite les foyers récurrents de « production » de réfugiés. Certaines régions, certains pays sont tout de suite épinglés. Les pays de l'Afrique des Grands Lacs, l'Afghanistan, en font bien sûr partie. Mais tout cela ne rend guère le phénomène plus intelligible dans la durée. Certes, l'Amérique centrale a pratiquement disparu des listes, mais cela rend-il impossible tout retour en arrière ? Rien n'est moins sûr et on achoppe toujours sur la même impuissance face à l'apparition de nouveaux foyers de tension. Pourtant, les organisations internationales, les groupes de recherche spécialisés et les ONG ne cessent de se doter d'outils de plus en plus performants tels que les « observatoires des conflits » et autres « systèmes d'alerte précoce » pour affiner et actualiser la carte des « points chauds ». Plutôt que de s'en tenir au bilan comptable année après année des conflits et des réfugiés qu'ils expulsent hors des frontières, cette approche a le mérite de poser la question des causes des affrontements comme des indicateurs permettant d'identifier les zones de tension potentielles. Mais, à l'image des séismes et des éruptions volcaniques, cette surveillance ne dit ni la date ni l'ampleur de l'explosion. *A fortiori* on voit mal comment la courbe du nombre de réfugiés pourrait être extrapolée aux cinq ou dix prochaines années. C'est pourquoi ces diverses tentatives apportent surtout la preuve que l'intelligibilité de l'ensemble demeure difficile

¹⁴ Depuis une dizaine d'années, la publication plus ou moins régulière des rapports annuels des organisations humanitaires pallie en partie cette perte de mémoire ; lire à ce sujet « *Populations en danger* » - MSF - La Découverte.

à saisir¹⁵. Les chancelleries diplomatiques et les bureaux d'études des ministères de la défense et des agences de renseignement ne sont guère mieux lotis.

Notions brouillées, chiffres controversés

Dans les Balkans comme dans l'ex-URSS, la multiplication du nombre des Etats au cours des années quatre-vingt-dix s'est souvent faite dans la douleur et n'a le plus souvent abouti qu'après de longs conflits. Cette dynamique territoriale complique évidemment à l'envie le statut des personnes déplacées. Bien que le problème soit plus ancien, le cas des réfugiés palestiniens est à cet égard tout à fait emblématique, puisque c'est la création de l'Etat d'Israël en 1948 qui fit d'eux des exilés. Que les Nations unies aient dû créer une structure spécifique d'assistance à ces réfugiés (l'Unrwa) indépendante du HCR est sans doute la meilleure illustration du fonctionnement chaotique et de la part d'incohérence des relations internationales. Refoulés dans des camps au Liban ou en Jordanie, l'échec des négociations de « Camp David » et les événements du mois d'octobre 2000 (la « deuxième Intifada ») ont rappelé que le succès du processus de paix ne pourrait se faire sans eux.

Les conflits au Kosovo ou au Timor sont d'autres exemples de l'imbroglio sémantique et juridique auquel conduit une division du monde instable et contestée. Ainsi, en droit, les exilés du Kosovo étaient des *déplacés* si la fuite les avait conduit dans des républiques dépendant de la fédération yougoslave (Montenegro) mais des *réfugiés* s'ils avaient franchi la frontière de cette dernière pour atteindre des pays souverains tels que l'Albanie ou la Macédoine. Quelques mois plus tard, après que la situation se fut radicalement inversée, ce fut au tour des populations serbes du Kosovo exilées vers la Serbie de prendre le statut de déplacées. Quant aux Kosovars qui ne sont pas encore retournés chez eux – ceux qui ont pu atteindre des pays européens plus lointains par exemple – leur statut de réfugiés « réinstallés » ne conserve de légitimité que le temps du conflit. La paix revenue, ils sont appelés à le perdre.

¹⁵ Lassailly-Jacob V., Marchal J-Y., Quesnel A. (éd), 1999 - *Migrants, réfugiés, déplacés. La migration sous contrainte*. Paris, Orstom

Au Timor oriental, un autre sinistre adjectif a repris du service, celui de « déporté ». C'est qu'à l'inverse du réfugié, qui prend la fuite devant les ravages de la guerre, l'épuration ethnique a conduit milices et militaires à regrouper les populations civiles sous la contrainte et à organiser d'importants transferts de population vers le Timor occidental. Il est à noter, dans ce cas, que les populations déportées vers l'Indonésie ne correspondaient à aucune catégorie juridique précise tant que le statut de ce territoire n'était pas définitivement reconnu par l'assemblée des Nations unies. D'un côté, le fait accompli de l'annexion de l'ancienne colonie portugaise par l'Indonésie (occupation jamais reconnue par la communauté internationale) tendait à faire d'eux des déplacés. D'un autre côté, le vote des Timorais en faveur de l'indépendance - dont le résultat déclencha l'agression des milices et des forces indonésiennes à l'origine de ces déportations - ne faisait que préfigurer la création d'un nouvel Etat. Pour les Nations unies, le repli de l'armée indonésienne du Timor oriental, après l'intervention militaire dirigée par l'Australie, permet désormais à ce nouvel Etat de se construire en conformité avec le droit international. Les dizaines de milliers de déportés retenus dans des camps au Timor occidental par les Indonésiens sont donc bien des réfugiés. Mais quand on sait que le HCR ne peut intervenir dans un Etat qu'à la demande expresse de celui-ci, on mesure l'ambiguïté et la complexité des relations diplomatiques entre l'Indonésie et les organisations internationales ! Au passage, cruelle ironie de l'histoire, on redécouvre un exemple caricatural des effets dévastateurs et à long terme de tout mouvement de décolonisation mal préparé, surtout, comme ce fut le cas pour le Timor oriental, lorsque l'ancien colonisateur - le Portugal en l'occurrence - abandonne purement et simplement ces territoires à l'ambition des pays voisins.

Disons enfin que « réfugié » et « déplacé » ne sont pas des catégories exclusives dans le temps. On peut envisager que des populations d'abord déplacées choisissent ensuite de chercher un refuge hors des frontières de leur pays. Dans un sens inverse, il est fréquent que des réfugiés de retour dans leur pays d'origine ne retrouvent ni leur domicile ni leur région d'origine. De ce fait, considérer les réfugiés comme une catégorie parfaitement définie, strictement étanche et totalement indépendante des autres catégories de migrants tels que

les déplacés ou les immigrants, n'a aucun sens. Car, si la distinction est essentielle sur le plan du droit international, celle-ci l'est beaucoup moins dans la pratique et dans la vie quotidienne des populations. Il existe des réfugiés sans statut de réfugié ; des déplacés qui, lorsqu'ils auront franchi la frontière, deviendront des réfugiés ; des réfugiés qui, une fois rapatriés, deviennent des déplacés ; des réfugiés qui, pour des raisons économiques, font le choix de rester dans le pays d'accueil et deviennent des immigrants.

Bref, cette diversité des combinaisons et des enchaînements de situations dans le temps traduit une évidence simple. Le statut de réfugié – essentiellement défini selon des critères de nationalité, de frontières et de droits démocratiques – ne tient guère compte des conséquences économiques des guerres et des différentiels de développement entre les pays. Or, si la guerre est le motif du départ, le retour à la paix n'est pas nécessairement un motif suffisant de retour. Les ravages causés par les conflits dans ces pays, comparés aux possibilités de trouver du travail dans un pays étranger, orientent parfois le choix des réfugiés vers le prolongement du séjour dans le pays d'accueil ou vers la recherche d'une nouvelle terre d'accueil.

Dans la diversité des situations rencontrées, ces cas particuliers, mais de plus en plus fréquents, ont nourri nombre de polémiques et de débats autour de la définition du réfugié. Les notions récentes de « réfugié de l'environnement » ou de « réfugié économique » participent des diverses tentatives visant à élargir la notion de réfugié en y adjoignant un qualificatif. La première renvoie aux crises écologiques et aux catastrophes naturelles dont la conséquence est de contraindre les populations à un exil plus ou moins temporaire (voire saisonnier dans le cas de crises climatiques « cycliques »). À cet égard, il est significatif que cette expression désigne en général les victimes des pays pauvres. Cela en dit long sur les connotations déterministes de ce type de catégorie. Car ce n'est pas parce que les pays pauvres sont soumis à une fatalité écologique particulière qu'il y aurait plus de « réfugiés de l'environnement » dans les pays en voie de développement que dans les pays industrialisés. Le phénomène, connu, montre que c'est précisément l'inverse ; la pauvreté, l'indigence des infrastructures et des moyens de prévention et

d'assistance aux victimes transforment les « crises » naturelles en catastrophes humanitaires. De ce fait, présenter ces victimes comme des « réfugiés de l'environnement », revient à faire d'une pierre deux coups ; d'un côté on banalise la force du concept de réfugié, de l'autre on évacue les responsabilités politiques en se défaussant sur la toute-puissance de la Nature.

Dans le même esprit, ce que d'aucuns dénomment les « réfugiés économiques » – lorsqu'il s'agit de réfugiés – occupe une place voisine des « migrants économiques ». Les réfugiés économiques sont indistinctement appelés ainsi, soit pour désigner des réfugiés « opportunistes » ou des « faux réfugiés » qui abuseraient de l'assistance humanitaire, soit pour identifier des populations qui, pour avoir tout perdu, ne peuvent retourner dans leur pays même après le retour de la paix. Pour autant, par son ambiguïté, l'amalgame entre ce qu'implique le statut de réfugié et les motivations économiques me paraît inapproprié et dangereux. D'un côté, ce vocable stigmatise le réfugié en le rendant suspect de faiblesse coupable pour la vie facile que l'assistance humanitaire serait censée lui procurer. De l'autre, elle fait bien peu de cas de la réelle difficulté pour les réfugiés des pays pauvres à renouer avec la dignité d'une vie quotidienne qui, en temps normal, est déjà souvent en dessous des seuils de pauvreté.

Le statut de réfugié ou le concept de l'Etat-nation

Le statut de réfugié, tel qu'il est défini par la convention de Genève de 1951, est directement inspiré de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. C'est par ailleurs en 1950 que fut voté le texte précisant les attributions du Haut Commissariat pour les Réfugiés. La proximité dans le temps des deux initiatives montre à quel point cette intense activité diplomatique correspondait à la nécessité de gérer le problème du moment, à savoir les réfugiés issus du second conflit mondial. À cette époque, la protection des réfugiés était alors essentiellement envisagée dans le contexte européen. On pensait que la solution de ce problème entraînerait la fin du mandat du HCR, et donc la fermeture rapide de l'institution... Cinquante ans plus tard, cet optimisme n'est plus de mise et il ne viendrait à

l'idée de personne d'évoquer cette hypothèse¹⁶.

Est considéré comme réfugié « toute personne qui craint 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 cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ». Le statut de réfugié est donc en fait essentiellement défini par la violation des droits essentiels tels que ceux-ci sont exprimés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme : le droit à la vie, à la liberté et à la nationalité, la liberté de pensée, de conscience et de religion, le droit au travail, à l'éducation, le droit de circuler librement. Les Nations unies réunissaient 51 pays signataires en 1945, ils sont aujourd'hui 188 qui, dans l'esprit de cette déclaration, admettent implicitement le principe selon lequel tout individu est un peu un « citoyen du monde »¹⁷.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la souveraineté des Etats dans des frontières reconnues par tous était au cœur du désir de paix. Le monde n'était alors pas mûr pour imaginer les conséquences sur le long terme de la Guerre Froide, de la décolonisation du continent africain puis du démantèlement de l'Union Soviétique. L'Afrique compte aujourd'hui cinquante Etats, l'URSS a été éclatée en une quinzaine de pays, la Yougoslavie a été fractionnée en six et le nombre de conflits contemporains sur la base d'une confrontation ethnique questionne de plus en plus le concept de frontières stables et internationalement reconnues. Tenu par la charte des Nations unies, c'est d'ailleurs la principale difficulté à laquelle s'affronte le HCR puisque la reconnaissance du statut de réfugié suppose le franchissement d'une frontière et que de nombreux conflits internes ont pour motif la création d'Etats séparés.

Tel que le statut de réfugié est défini en droit international, la

¹⁶ Hassner P., 1995 - Les intrus. Théorie et pratique des relations internationales devant le problème des réfugiés. *Esprit*, n° 209.

¹⁷ Ruud Lubbers, Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, rappelait cependant, en juin 2001 devant l'Assemblée Nationale à Paris, que les textes relatifs au statut des réfugiés ont à ce jour été ratifiés par 141 Etats.

persistance du problème est la traduction de la faillite de l'Etat-nation ou, plus exactement, de l'incapacité des responsables politiques à gérer les incessantes remises en cause de la division du monde. Certes, toutes les guerres civiles n'ont pas pour motif une revendication indépendantiste en vue d'une nouvelle partition du territoire, mais lorsque c'est le cas, c'est bien la question des frontières qui est en cause. C'est pourquoi une lecture strictement humanitaire et pacifiste du droit conduirait à dire que la question des réfugiés n'existe que parce que les frontières existent. Cela dit, on sait bien qu'il ne suffirait pas de déclarer la fin des frontières – voire « la fin du territoire »¹⁸ – pour que disparaissent du même coup les conflits entre communautés. Nous changerions seulement d'échelle, et, dans l'hypothèse d'un monde ouvert et sans frontières, les millions de réfugiés rejoindraient alors la catégorie des millions de déplacés.

Tous égaux, tous différents

Unité et diversité..., la déclaration Universelle des Droits de l'Homme reconnaît cette double qualité aux hommes et aux sociétés dans lesquelles ils s'organisent. Elle dit l'égalité entre les hommes en même temps qu'elle reconnaît leurs différences. Tous les hommes sont nés égaux en droit et tous peuvent aspirer à la liberté. Liberté de penser, de s'exprimer, de circuler, de croire ou de parler dans une langue ou dans une autre... Mais cette liberté est le fondement de leurs différences et celles-ci sont constitutives des peuples ; elles les qualifient. Tous les hommes sont égaux, mais, par leur religion, leur race, leur langue ou leur choix d'organisation politique et sociale tous les hommes, et par extension, tous les peuples, sont différents. L'égalité devient synonyme d'unité, la liberté de diversité. La gestion pacifique des rapports entre les hommes et les sociétés passe par la reconnaissance de cet idéal ambigu. On conçoit aisément qu'il ait pu être malmené. Ta religion vaut la mienne, ta langue, tes coutumes, ton système politique valent les miens ; la déclaration des droits de l'Homme relativise d'avance la culture, les savoirs et les convictions des peuples, elle interdit l'hégémonie en même temps

¹⁸ Badie B., 1995 - *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Fayard.

que toute forme d'impérialisme. Mais elle reste floue dans ses définitions, elle ne dit pas où s'arrête la conviction religieuse et où commence la secte, pas plus qu'elle ne précise ce qu'est un peuple, une nation, et ce qui ne serait « qu'une » communauté ethnique ayant vocation à appartenir à un ensemble géographique plus vaste¹⁹. La charte des Nations unies, qui fait de la frontière géographique son mètre étalon, n'a pas su (ou voulu) établir d'autres formes de frontières dans le spectre continu des différences. Il n'y a pas de chiffre de population minimal pour définir une nation ou un peuple et reconnaître son existence, pas plus qu'il n'existe de critères linguistiques ou culturels précis pour marquer la différence entre deux peuples. Le débat suscité en France durant l'été 2000 par la question du statut de la Corse tient à cette incertitude. Reconnaître la particularité de la Corse revient à admettre l'existence d'un « peuple corse », d'une langue et d'un patrimoine historique autant qu'identitaire. Nier cette spécificité – c'est la vision « jacobine » – ramène la diversité culturelle et géographique au rang d'épiphénomène et conduit au contraire à ne reconnaître qu'une seule communauté, le « peuple français ». Le problème des frontières n'est donc pas seulement un problème de géographie et de politique, c'est aussi une question sociologique, historique et anthropologique majeure.

Par ailleurs, outre que l'universalité du respect des droits de l'homme n'est pas un principe acquis et culturellement intégré par tous les peuples et tous les gouvernements de la planète, cet idéalisme, qui s'attache à l'esprit comme à la lettre de la Déclaration des droits de l'homme, s'applique assez mal – quand il ne l'ignore pas – à la réalité des pays en guerre ou ruinés par un conflit passé. Il est ainsi frappant de constater que le statut de réfugié, est souvent strictement réservé aux personnes pouvant apporter la preuve des menaces qui pèsent sur elles pour les seules raisons d'appartenance ethnique, religieuse ou politique ou encore du fait de leur fuite devant des combats dont la réalité et l'importance sont reconnues.

¹⁹ C'est d'ailleurs la raison d'une controverse entre les Etats-Unis et les Européens à propos de diverses Eglises telles que celle de scientologie. Les deux camps se réclament de la même déclaration des droits de l'homme, l'un au nom du droit à la pratique de toute religion librement choisie, l'autre au nom de la protection contre toute aliénation.

Peuvent se trouver ainsi exclues les victimes des guerres qui, sans être directement menacées pour l'une ou l'autre de ces raisons, ont tout perdu ou se sont vues spoliées de leurs terres, de leurs troupeaux ou de leur patrimoine et qui, de ce fait, s'amassent aux frontières des pays voisins. Dans ce type de situation - fréquente après des années de tensions où le conflit n'est plus que de « basse intensité » -, deux questions se posent alors aux organisations humanitaires. Comment refuser l'assistance à ces populations ? Ou comment accorder cette assistance sans donner à ces migrants le statut de réfugié ?

Cette insistance à ne considérer que l'aspiration des hommes à la liberté et à ignorer les conditions matérielles et économiques à laquelle elle est subordonnée, laisse assez deviner combien les auteurs de la Déclaration des Droits de l'Homme, et plus tard, les rédacteurs de la charte des Nations unies, étaient loin d'imaginer la nature et les modalités des conflits contemporains. La possibilité de refuser la protection du statut à ces « réfugiés économiques » originaires des pays en guerre ou simplement livrés à l'anarchie et l'impéritie de leurs dirigeants (ex-Zaïre, Congo, Haïti...) évite bien sûr aujourd'hui aux pays riches de devoir « accueillir toute la misère du monde », mais elle provoque et les expose du même coup au mal qu'ils souhaitent combattre : l'immigration clandestine et les passeurs.

L'individuel et le collectif

Le statut de réfugié paraît à ce point marqué par l'idéologie occidentale qu'il place l'individu et sa famille avant toute autre forme d'organisation sociale. Tous les hommes sont nés libres et égaux mais chaque homme est unique. La déclaration des droits de l'homme (au singulier) définit les droits du réfugié (toujours au singulier). Et c'est à titre individuel qu'il était prévu que le statut de réfugié serait accordé. Cette approche au cas par cas n'a guère résisté à la réalité. En Afrique, mais également en Amérique Latine, le manque de moyens et l'importance des flux de réfugiés furent les motifs invoqués pour amender cette définition et pour lui préférer une approche collective du problème du statut. L'Organisation de

l'unité africaine modifia la convention sur les réfugiés en étendant le statut de réfugiés à des groupes²⁰.

Depuis cette date, face à l'ampleur des mouvements de population consécutifs aux conflits, c'est, en Afrique, à titre collectif que le statut de réfugié est le plus souvent accordé. Telle population, tel groupe, bénéficie collectivement du statut de réfugié parce qu'il vient de telle ou telle région ou parce qu'il appartient à telle ou telle communauté. Les réfugiés, et notamment les populations civiles d'origine rurale, étant avant tout considérés comme un groupe, « l'identité » du réfugié se résume à une carte numérotée ou une attestation délivrée par le HCR au chef de famille. Mais, moins qu'une identité réelle, la fonction principale de ce document est de lui permettre de justifier sa présence dans un pays étranger et surtout, dans les camps, de lui donner accès aux différents postes de l'assistance humanitaire : nourriture, santé, abri...

Quelle que soit la pertinence des arguments avancés pour gérer de façon collective les flux de population, on est tenté de faire le lien entre le choix des dirigeants africains et une certaine perception de la réalité africaine. Dans des pays où l'état civil (quand il existe) et l'identité individuelle ont été si longtemps subordonnés à des formes collectives d'organisations sociales fondées sur l'appartenance lignagère, clanique et ethnique, on peut se demander si ce traitement collectif des réfugiés n'est pas une nouvelle illustration du maintien, en Afrique, de réflexes et de comportements communautaristes des sociétés. En privilégiant le groupe, ce sont du même coup les leaders, et le plus souvent les « anciens », de ces mêmes groupes qui se trouvent propulsés au rang de représentants et d'interlocuteurs auprès des organisations humanitaires. Par la décision prise par l'OUA, les responsables politiques africains laissent le soin aux communautés et à ses dirigeants traditionnels de s'organiser. Ce choix semble donc reproduire le système de l'*indirect rule* qui avait permis aux puissances coloniales de gérer, par l'intermédiaire des structures de pouvoir traditionnels, les habitants de leurs Empires. Dans le cas de sociétés aussi déstructurées que les populations réfugiées, ce modèle est-il applicable et reproductible sans risques de dérapage? La

²⁰ Rapoport M., 1998 - *Les réfugiés, parias ou citoyens*. Le Monde - Marabout, 221 p.

question se pose. Bien entendu, je n'irai pas jusqu'au procès d'intention en affirmant que cette politique fut délibérée puisqu'elle s'appuie sur des impératifs logistiques réels, mais il n'empêche ; cette option ne va pas dans le sens de l'innovation et de l'adaptation aux situations nouvelles auxquelles s'affrontent les réfugiés²¹.

Dans tous les cas, cette pratique – encore une fois légitime sur le plan de l'efficacité – ne peut que conforter une gestion très déshumanisée des rapports sociaux et des modes d'organisation de l'assistance humanitaire. L'image des colonnes d'exilés attendant leur tour sous la pluie ou la chaleur avant d'accéder aux couloirs grillagés des postes de distribution alimentaire renforce ce sentiment d'anonymat. D'une certaine manière, les modalités de l'assistance humanitaire participent donc de l'occultation de l'identité individuelle des réfugiés. Du point de vue des organisations humanitaires, on voit bien quel est l'avantage d'un traitement collectif. Lorsqu'il s'agit d'assister des dizaines de milliers de personnes, on va à l'essentiel et on pare au plus pressé. C'est pourquoi ce qui fait la force d'une assistance efficace est en même temps sa principale faiblesse. Emportés par l'urgence puis, des années plus tard, par la routine de l'aide au quotidien, la dérive normale de ce type d'assistance est de finir par ne plus raisonner qu'en nombre de bouches à nourrir, de camions à convoier, de latrines à creuser et d'enfants de moins de cinq ans à vacciner. L'individu, devenu anonyme, y perd un peu plus en termes d'identité. Il faut donc aussi se demander si la manière dont l'aide est dispensée ne participe pas parfois à l'émergence des multiples formes de violence et d'agression que l'on peut observer.

Recenser les réfugiés

Les polémiques sur le nombre réel de réfugiés se nourrissent en particulier de la méconnaissance des ambiguïtés relatives à la

²¹ A l'occasion de l'organisation de la distribution des rations alimentaires, le HCR doit souvent mettre fin aux manœuvres clientélistes des représentants de ces groupes. La violence avec laquelle ces derniers peuvent s'élever pour contrecarrer ce type de projet montre bien les limites du traitement collectif de l'assistance aux réfugiés.

définition du statut. Il n'est donc pas étonnant que le nombre d'habitants d'un camp ne corresponde pas au nombre de réfugiés recensés par le HCR (selon ses critères) et par les ONG (selon les leurs). Certains groupes se voient refuser le statut de réfugié mais leur présence dans le camp est tolérée ou tout simplement ignorée. C'est bien sûr le cas pour certains éléments de la population locale qui ne peuvent être enregistrés comme réfugiés, mais que les médecins ou les infirmières soigneront de la même manière – sans d'ailleurs chercher à connaître leur statut. Dans d'autres cas, fréquents, le HCR se voit confronté à un véritable dilemme. Une sécheresse ou une inondation peut pousser les habitants d'une région à franchir la frontière afin de rejoindre le camp de réfugiés le plus proche. On comprend leur incompréhension lorsqu'ils se voient refuser le statut de réfugiés alors que leurs compatriotes arrivés plus tôt – parfois même des membres de leur propre famille – en bénéficient. Mais le HCR est tenu par les règles du droit. Les sécheresses ou les inondations n'entrent pas dans le champ des motifs portant atteinte aux droits de l'homme.

En ville, bien qu'ils y soient généralement moins nombreux, l'attribution du statut de réfugié est en partie soumise aux règles fixées par l'Etat d'accueil. Dans les pays qui ont une approche restrictive des mouvements de réfugiés et qui choisissent l'hébergement de ces derniers dans des camps, l'attribution du statut de « réfugié urbain » est en général réservée à une minorité : souvent l'élite urbaine du pays d'origine. Celle-ci doit pouvoir justifier de la scolarisation de ses enfants ou des problèmes particuliers de santé qui motiveraient la nécessité de résider en ville. Dans le cas contraire, les réfugiés sont conduits vers les camps. Mais s'ils refusent cette solution, ils se trouvent contraints à la clandestinité et ne peuvent, de ce fait, bénéficier de l'assistance humanitaire. On ne saura donc bien entendu jamais combien de dizaines de milliers de réfugiés peuplent les villes africaines, mais toutes les capitales proches des pays en guerre en comptent plusieurs milliers, voire dizaines de milliers.

On le voit, tout ceci introduit une grande part d'arbitraire et d'incertitude dans la définition du statut de réfugié. La fiabilité des chiffres de population entrant dans cette catégorie ne peut être que le

reflet de ces incertitudes et il n'est donc nullement besoin de dénoncer la manipulation des données pour reconnaître qu'on a une idée assez vague de la réalité des chiffres. Pour autant, cela n'empêche pas que le dénombrement et l'identification des réfugiés justifient, au HCR, une très lourde infrastructure administrative et logistique pour tenir une actualisation constante des chiffres. C'est bien sûr la conséquence de son mandat, mais c'est aussi une absolue nécessité au regard de la justification du budget de cette organisation. Avec 1,4 milliard de dollars en 1994 et encore plus d'un milliard en 1999, les principaux pays donateurs éprouvent à intervalles réguliers ce qui, dans le jargon des Nations unies, se nomme la « *refugee fatigue* ». Le HCR est donc invité à fournir des preuves de la réalité de ces chiffres.

C'est dans cette intention que sont périodiquement réalisés les recensements de population qui, brusquement, perturbent tant la monotonie de la vie des camps. À deux reprises, il m'a été donné d'assister et de participer à ce type d'opération. L'organisation et la réalisation des dénombrements est toute militaire et, contrairement aux recensements nationaux classiques, le HCR se garde de toute publicité préalable. La discrétion, sinon le secret, sur la date précise du recensement a en effet pour but d'éviter un afflux de réfugiés. Car c'est évidemment le risque. Lorsque le recensement est assorti de l'établissement ou du renouvellement d'une carte permettant de bénéficier de l'assistance alimentaire, on comprend que les risques de détournement de l'aide sont bien réels. Ainsi, contrairement aux recensements civils habituels, le HCR doit, pour éviter tout sur-enregistrement, prévenir, et éventuellement sanctionner, la fraude. Pour cette raison, dans les camps depuis longtemps stabilisés, le HCR se doit de traquer les « faux réfugiés », c'est-à-dire ceux qui, à l'annonce du recensement, franchissent la frontière ou délaissent un instant leurs activités pour rejoindre le camp et s'y faire enregistrer comme réfugié.

Ainsi, d'une manière qui pourrait paraître assez paradoxale, la réalisation d'un recensement des réfugiés introduit en fait un brusque facteur de tension entre ces derniers et les organisations humanitaires. Ce climat mérite d'autant plus d'être décrit qu'on serait tenté de penser que les rapports entre les uns et les autres

relèvent plutôt du registre des valeurs « positives » (solidarité, générosité, reconnaissance, etc.). Les événements relatés ci-dessous témoignent de ces décalages.

Un compte... à rebours

Nous avons été réveillés avant le lever du jour. La veille au soir, les dernières instructions avaient été transmises. Chacun savait dans quelle équipe il se plaçait et quel serait son rôle. Un tee-shirt flambant neuf frappé du sigle du HCR avait été distribué à chacun. Alors que les premières lueurs de l'aube éclaircissaient le ciel, de lourds véhicules tout terrain furent envoyés parcourir les pistes et les ruelles qui sillonnaient le camp. Dans chaque voiture, un employé armé d'un mégaphone réveillait la population annonçant le début du recensement et indiquant les points de ralliement.

Dans les quatre ou cinq centres retenus pour recenser les quelque 45 000 réfugiés estimés, les agents recenseurs attendaient les premiers habitants. Il s'agissait des structures habituellement utilisées pour la distribution alimentaire. De hautes barrières grillagées avaient pour fonction de canaliser les gens sur des files de plusieurs dizaines de mètres de façon à ordonner les procédures et éviter aux réfugiés une trop longue attente. Ce type d'infrastructure se prêtait à l'évidence à une opération de recensement de ce genre ; il était d'ailleurs conçu avec ce double objectif.

Les réfugiés arrivèrent rapidement. Une colonne commença à se former devant l'entrée de chacun des centres. Celle-ci était cependant bloquée par une petite hutte faisant office de sas. Elle était munie de deux ouvertures couvertes d'une lourde toile qui assurait l'obscurité à l'intérieur. Un par un, les réfugiés y entraient et un agent recenseur leur faisait tendre la main gauche en y braquant une lampe à rayons ultraviolet. Cette opération visait à identifier les réfugiés qui tentaient de se faire enregistrer une seconde fois. Pour éviter cette fraude, la main de chaque réfugié (enfants et nourrissons compris) était en effet enduite d'une encre incolore et indélébile (mais qui se révèle à la lampe aux UV), preuve d'un passage antérieur.

Une fois passé ce contrôle, les réfugiés pénétraient dans le centre d'enregistrement. Après avoir décliné leur identité et répondu aux premières questions de l'agent enquêteur, ils se voyaient pourvus d'un bracelet en plastique numéroté qui leur servait d'identité provisoire jusqu'à l'enregistrement définitif qui avait lieu les jours suivants. Juste avant la sortie, un autre agent muni de sa bombe d'encre invisible enduisait leur main gauche.

Moins d'une heure après le début de l'exercice - il dura jusque vers 17 heures - apparurent les premiers fraudeurs. Les uns n'étaient visiblement pas informés de la technique de marquage et se présentaient candidement une seconde fois dans la file d'attente. D'autres, beaucoup plus nombreux, n'en étaient pas à leur premier recensement et connaissaient diverses astuces pour tenter le coup avec quelques chances de réussite. La plus grossière consistait à se frotter énergiquement la main en utilisant tout ce qu'ils pouvaient trouver, du pétrole notamment. Mais il était rare qu'ils parviennent à éliminer toute trace d'encre ; les coins des ongles révélaient souvent la fraude. D'autres se faisaient passer pour infirme, ou amputé du bras gauche. Ils se faisaient alors enregistrer une première fois avec de l'encre sur le bras droit (le bras gauche évidemment replié et dissimulé sous les vêtements). Puis ils repassaient une seconde fois en présentant cette fois le bras gauche. D'autres comptaient sur la compassion des agents recenseurs en se faisant passer pour aveugle ou encore en accompagnant une vieille femme à peine en état de se tenir debout. Les bébés étaient également mis à contribution, leur mère tendant volontairement le bras droit ou refusant de voir leur enfant marqué (pour pouvoir ensuite le mettre à contribution une seconde fois). Des enfants rôdaient près des barrières d'épineux et de barbelés. Ils guettaient le moment propice pour se glisser dessous et contourner ce contrôle qu'ils avaient déjà franchi précédemment. Après avoir arraché le bracelet, il leur suffisait ensuite de donner un nouveau nom pour être enregistré une seconde fois.

Au bout de quelque temps, les tentatives devenant si nombreuses, les fraudeurs furent systématiquement conduits dans un espace clos surveillé par la police kenyane, la « prison ». Les coups de ceinture tombaient sur le dos des récalcitrants, la tension montait. Après

plusieurs heures d'attente en pleine chaleur, les fraudeurs furent embarqués sur des camions et conduits au poste de police pour y passer la nuit. Loin de calmer les choses, la nervosité monta d'un cran. La fraude devenait un « jeu » de plus en plus dangereux, une sorte de défi auquel les réfugiés se risquaient maintenant ouvertement. Des renforts de police furent appelés par radio. Le centre de recensement prenait des allures de place assiégée par les réfugiés. Le personnel humanitaire se trouva encerclé par ceux qu'il était censé assister. Plusieurs camions militaires arrivèrent dans un nuage de poussière. Des dizaines de soldats armés se postèrent autour du centre de recensement et firent reculer les réfugiés. Des pierres commencèrent à voler, l'armée riposta par des tirs de grenade lacrymogène. Il devenait exclu de continuer à travailler. La suite du recensement fut reportée au lendemain. Le départ du personnel s'organisa rapidement. Mais ces renforts et ce départ précipité ajoutèrent à l'énervement et à la frustration des réfugiés qui n'avaient pas encore été enregistrés. L'agressivité était palpable, le risque de débordement général approchait. Les soldats, menaçants, ménagèrent un couloir pour laisser sortir les véhicules. Le personnel s'y engouffra sans attendre et les chauffeurs démarrèrent en trombe. Sur quelques dizaines de mètres les pierres pleuvaient. On entendit encore quelques coups de feu avant de savourer le calme climatisé des gros véhicules tout terrain...

Cette expérience fut un choc. Elle révélait sans fards la distance qui séparait les réfugiés du personnel humanitaire. Chacun des deux bords poursuivait sa propre logique et s'irritait des faits et gestes de l'autre. Deux logiques inconciliables, un fossé infranchissable, la situation avait quelque chose de surréaliste ; suffisamment pour se prendre à douter des raisons de cette improbable coexistence dans un même lieu.

Pour une démographie des réfugiés ?

À la suite de ce récit, on comprend que le recensement de réfugiés vise à répondre aux questions les plus essentielles. En contrepartie, les statistiques du HCR délivrent une information finalement assez pauvre qui ne permet guère d'analyse approfondie des caractères

propres à chaque population. À l'occasion de l'enregistrement, on se contente des informations élémentaires : le nom, la nationalité, l'âge, le sexe, le district et la province d'origine, l'appartenance ethnique et religieuse. D'autres données viennent parfois s'ajouter à cette liste : le lien de parenté de chaque individu avec le « chef de famille » et le séjour éventuel dans un premier camp. Quelques informations complémentaires sont recueillies auprès des personnes jugées vulnérables : les femmes seules accompagnées d'enfants, les mineurs non accompagnés, les infirmes.

Au regard des objectifs assignés aux organisations humanitaires, cette information peut sembler largement suffisante car, après tout, l'essentiel est d'assurer le ravitaillement tout en évitant la fraude. Cependant, afin de mieux comprendre la composition sociologique des réfugiés, et par là même l'impact différencié des conflits sur les habitants et la diversité des stratégies de survie selon l'origine sociale, on ne peut que regretter l'absence d'informations sur des questions aussi importantes que la profession ou l'activité exercée et l'origine précise de chaque réfugié. Un citadin n'a pas le même rapport aux conséquences de l'exil qu'un agriculteur ; une famille de paysans ne vit pas de la même manière qu'une communauté de pasteurs ; un intellectuel, un soldat ou un commerçant ne subit pas dans des termes identiques l'humiliation de la fuite... Dans l'interprétation d'un conflit comme dans l'identification des déterminants au départ, il serait pourtant essentiel de savoir qui part et qui reste et, pour ceux qui partent, de décrypter les stratégies employées.

Les commentaires relatifs aux réfugiés sont par ailleurs souvent encombrés de généralités, voire d'inexactitudes, qui brouillent l'image de la réalité. Dans les situations d'urgence au moment de l'afflux de population dans les pays frontaliers, il est vrai que les déséquilibres démographiques sont fréquents, sinon la règle. La première raison de ces déséquilibres se situe dans une mortalité accrue, aussi bien du fait des combats que des famines ou des épidémies qui les accompagnent. La faiblesse des effectifs chez les jeunes hommes (15-30 ans) peut s'expliquer par la guerre elle-même ; ils sont soit morts, soit sur le front. Du fait de leur plus grande fragilité physique, les enfants en bas âge ou les personnes âgées sont quant à elles les premières victimes

des conséquences de la guerre (épidémies, famine, déshydratation). Mais il existe parfois des situations inverses. Dans certains cas, la crainte de l'enrôlement forcé dans une milice conduit les garçons et les jeunes hommes à rejoindre plus massivement les camps que d'autres catégories moins menacées²². Ailleurs, parmi les réfugiés urbains notamment, c'est la stratégie de la dispersion qui est choisie. L'absence de telle ou telle classe d'âge (sauf chez les jeunes enfants bien sûr) ne traduit pas nécessairement une mortalité plus élevée ; elle illustre en revanche l'éclatement des familles et, par là même, le bouleversement des structures familiales. En ce sens, le cas d'une population de réfugiés dont les principaux indicateurs démographiques sont équilibrés est plutôt le signe d'une situation revenue à la normale qui a dépassé l'urgence initiale. En définitive, on retiendra que l'analyse et l'interprétation de ces différents indicateurs sont importantes et, pour autant, cadrent assez mal avec une présentation souvent catastrophiste, ou tout au moins très orientée, de la situation réelle. À cet égard, il faut rappeler l'absurdité d'un propos rabâché à longueur de catastrophes humanitaires. Affirmer que les populations réfugiées sont essentiellement constituées « de femmes et d'enfants » est sans doute « porteur » sur le plan émotionnel et médiatique mais assez suspect ; d'une part, la rigueur statistique exige de rappeler que les « enfants » ont autant de chances d'être du sexe féminin que du sexe masculin ; d'autre part, insister sur la présence majoritaire de femmes et d'enfants ne justifie pas nécessairement une sorte de « discrimination positive » en faveur de ces deux catégories. Lorsque c'est une population dans son ensemble qui est menacée, la guerre est tout autre chose que le naufrage d'un paquebot ; je ne suis donc pas sûr que la fameuse formule « les femmes et les enfants d'abord » soit la meilleure manière d'en amoindrir les effets et d'en percevoir les implications...²³

²² Cela a été le cas au camp de Kakuma (Nord Kenya) où près de 7.000 jeunes Soudanais, séparés de leurs familles, sont arrivés seuls. Par leur nombre, ils contredisent l'image habituellement donnée des camps de réfugiés qui seraient surtout peuplés de femmes, d'enfants et de vieillards.

²³ Dans une réunion du HCR consacrée aux problèmes de statistiques et d'enregistrement des réfugiés, il était d'ailleurs noté que sur 4,2 millions de réfugiés pour lesquels on disposait de l'information, la population féminine était de 50,9 % et la population masculine de 49,1 %. Source : « Executive committee of the high commissioner's programme » - standing comitee, February 2000.

Au-delà des situations d'urgence, les conflits qui s'éternisent ont des conséquences particulièrement alarmantes dans divers aspects de la démographie des populations réfugiées. Elles touchent en particulier à l'évolution des effectifs puisque le statut de réfugié s'applique également aux enfants nés pendant la durée de l'exil. À cet égard, le cas des réfugiés palestiniens montre jusqu'à la caricature les effets pervers des conflits qui s'enlisent dans la durée. À l'heure des négociations entre Palestiniens et Israéliens en juillet 2000, l'un des sujets les plus délicats à traiter était celui du sort réservé aux quelque 3,7 millions de réfugiés installés en Syrie, en Jordanie ou au Liban, et vivant pour la plupart dans ces pays depuis la création de l'Etat d'Israël en 1948. Or, à l'occasion du premier recensement des réfugiés réalisé en juin 1952, l'UNRWA en dénombrait « seulement » 750 000...²⁴ En une cinquantaine d'années par le seul effet de la croissance naturelle, le nombre des réfugiés a donc été multiplié par cinq ! Avec un taux de croissance moyen de l'ordre de 3,2 % par an sur l'ensemble de la période, ce sont aujourd'hui plus de 110 000 enfants qui deviennent réfugiés *par naissance* ; et si aucun résultat ne devait advenir pour résoudre leur sort, le nombre de réfugiés palestiniens concernerait alors environ 5 millions de personnes en 2010²⁵...

Avec cet exemple on comprend mieux pourquoi le retour rapide des réfugiés dans leur pays d'origine doit être placé en tête des priorités des organisations humanitaires. De ce fait, et à l'amont de cette opération, la responsabilité du politique au niveau national et international est écrasante puisque seule une solution négociée et pacifique des conflits permet d'envisager ce retour. Par la simple mécanique de la natalité, un camp de réfugiés de 40 000 personnes en Afrique compte 10 000 réfugiés supplémentaires en une dizaine d'années d'existence. Cette pression constitue un véritable aiguillon

²⁴ Comme pour la plupart des Organisations des Nations unies, l'UNRWA (United Nations Relief and Works Agency) dispose d'un site internet : <http://www.un.org/unrwa/>

²⁵ Le dynamisme démographique de la population palestinienne est un phénomène connu. Dans les années 1970, le taux de croissance de 3,5 % par an était l'un des plus élevés au monde. Les prévisions ci-dessus se basent sur un taux de 3,2 % qui est certainement appelé à diminuer. Dans tous les cas, elles ne tiennent évidemment pas compte d'une éventuelle reprise des conflits et de ses conséquences en termes démographiques.

pour le HCR puisque tout accroissement du nombre total de réfugiés met en péril son équilibre budgétaire. Elle encourage l'organisation des retours partout où cela s'avère possible, mais aussi, parfois, à fermer des camps là où il devient impossible de continuer à en financer le fonctionnement. Enfin, la croissance démographique des populations réfugiées explique l'impuissance du HCR à s'opposer à la décision des pays d'accueil de les renvoyer vers leurs pays d'origine (cas du Zaïre et de la Tanzanie en 1996 à l'égard des réfugiés rwandais). À cet égard, si la solidarité des pays arabes a globalement joué en faveur du maintien des réfugiés palestiniens dans les pays d'accueil du Proche-Orient, on ne peut pas en dire autant pour les pays d'Afrique sub-saharienne où l'hypothèse d'un rapatriement forcé finit tôt ou tard par être évoquée.

Telles sont quelques-unes des pistes de recherche qui, dans le domaine des réfugiés ou déplacés, s'ouvrent au champ de la démographie et de la géographie de la population. Mais, alors que la mobilité et la rapidité des flux compliquent la tâche, l'absence de mémoire dans les statistiques constitue un vrai problème. Comme tout nouveau recensement conduit à effacer les chiffres précédents, il est encore le plus souvent impossible pour cette discipline d'envisager des études sur l'évolution des taux de natalité ou de mortalité²⁶ dans ces contextes si particuliers. Il reste à espérer que les gouvernements et le HCR prennent conscience de l'importance de la mémoire statistique pour la compréhension des dynamiques migratoires. Sachant que celles-ci concernent autant les pays du Nord que ceux du Sud, ce souci mériterait d'être mieux partagé. Une meilleure connaissance des dynamiques à l'œuvre dans les pays en développement s'avère tout aussi fondamentale. Car, parallèlement aux crises économiques, sociales et techniques que traversent les sociétés agraires – dont on sait le rôle moteur en matière d'exode rural et de croissance urbaine –, une analyse historique des flux de population liés aux conflits, si elle était possible, montrerait comment les guerres jouent un rôle essentiel dans l'urbanisation accélérée de ces pays.

²⁶ Les organisations humanitaires mesurent, dans les limites du possible, les naissances et les décès dans les camps. Mais, dans la mesure où on ne sait pas s'il s'agit exactement de la même population entre deux relevés, il est impossible de comparer des taux de mortalité ou de natalité.

Une politique d'endiguement

Par les multiples épreuves que les réfugiés doivent subir tout au long des différentes étapes de leur fuite, ces populations, psychologiquement et physiquement fragilisées, relèvent à l'évidence de ce qu'on appelle, de l'autre bord, des « populations à risques ». Or, de manière contradictoire, cette perception du risque conduit à deux types de réactions. D'un côté, un mouvement de solidarité qui débouche sur l'assistance humanitaire, de l'autre un réflexe de prévention – on pourrait presque dire, un « principe de précaution » – qui envisage cette catégorie de population (parce qu'elle est « à risque ») comme un risque pour les autres. Autrement dit, pour employer une image simple, tout se passe comme pour un animal blessé : une petite voix murmure qu'il lui faut des soins, tandis qu'une autre suggère qu'il faut s'en méfier. Pour contradictoires qu'elles soient, ces deux réactions ne sont nullement exclusives l'une de l'autre. Bien au contraire, elles sont souvent concomitantes. C'est là toute l'ambiguïté des actions humanitaires et politiques conduites à l'égard des réfugiés.

Le rôle du HCR, une opposition Nord-Sud

Malgré l'opinion aujourd'hui souvent exprimée selon laquelle la pertinence d'une distinction entre le Nord et le Sud aurait perdu de

son sens²⁷, les modalités de l'assistance aux réfugiés dans les pays du Sud, et en Afrique en particulier, montrent au contraire la permanence de cette opposition. En effet, l'immense majorité des réfugiés originaires des pays du Sud sont accueillis dans les pays voisins et restent donc au Sud. En même temps, l'analyse des principaux acteurs montre que les pays industrialisés du Nord sont très largement impliqués dans la manière dont les crises humanitaires sont gérées : soit par leur action passée dans l'origine ou le déclenchement de ces conflits ; soit, et de façon plus immédiate, par leur rôle prépondérant dans l'assistance humanitaire et dans sa mise en œuvre dans les pays du Sud. Une assistance qui s'installe dans la durée – et souvent sans autre perspective que de se maintenir – faute de solution durable à un nombre important de conflits.

À la lumière des chiffres indiqués dans le tableau 1, on constate que sur un total de près de 22 millions de personnes, les réfugiés statutaires (près de 12 millions) ne représentent qu'un pourcentage somme toute assez faible des populations relevant des « préoccupations » du HCR. La raison tient d'abord aux déplacés qui représentent près du quart de l'ensemble (5 millions), puis, dans une moindre mesure, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés rapatriés dans leur pays pour lesquels le HCR maintient une veille pendant quelque temps (rarement cependant jusqu'au maximum légal de deux ans).

Les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays constituent une catégorie dont le dénombrement précis est d'autant plus difficile à établir que les gouvernements portent une lourde responsabilité dans l'origine des déplacements ou – lorsqu'ils ne sont pas mêlés aux affrontements – s'avèrent au contraire incapables de les maîtriser.

²⁷ Georges Ballandier, lors de la séance inaugurale d'un colloque sur « Les sciences hors d'occident » faisait remarquer en 1994 qu'« il y a du Nord dans le Sud et du Sud dans le Nord ». Au delà de l'habileté de la formule, faire le constat d'une réalité n'en donne pas les clés de lecture et d'interprétation. Les écarts entre le Nord et le Sud demeurent, ou n'ont jamais été aussi grands, et la formule est plus simplement une manière un peu « choc » de dire que les relations et les liens entre les deux n'ont jamais été aussi étroits. Faire le bilan d'une interdépendance croissante est une chose, en déduire qu'elle aboutirait à une sorte de « lissage » entre les extrêmes en est une autre. Nous n'en sommes pas là.

Tableau 1 : Répartition des populations réfugiées et déplacées dans le monde

	Réfugiés	Demandeurs d'asile	Rapatriés	Autres			Total
				Déplacés	Déplacés de retour	Divers	
Afrique	3.270.860	63.350	1.296.770	1.592.200	1.100	60.670	6.284.950
Asie	4.744.730	27.610	317.180	2.037.100	180.400	167.720	7.474.740
Europe	2.667.830	576.900	285.500	1.306.300	266.600	1.109.420	6.212.550
Amérique Latine et Caraïbes	74.180	360	7.860			20.000	102.400
Amérique du Nord	659.800	645.600					1.305.400
Océanie	74.130	5.200					79.510
Total	11.491.710	1.319.020	1.907.310	4.935.600	448.100	1.357.810	21.459.550

Note : ces chiffres n'incluent pas les réfugiés palestiniens.

Source : Refugees and others of concern to UNHCR - 1998, statistical overview.

Par ailleurs, dans les régions livrées au chaos de la guerre civile généralisée – l'Est de la République du Congo en est aujourd'hui un exemple – les difficultés d'accès auxquelles se trouve confrontée l'assistance humanitaire rend toute estimation chiffrée hasardeuse.

Alors que pendant longtemps le mandat du HCR se limitait aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, une évolution récente, décidée par l'ONU, lui reconnaît une compétence élargie pour assister également les personnes déplacées pour des motifs similaires à ceux qui permettent d'accorder le statut de réfugié. D'une certaine manière, l'assistance portée à ces déplacements forcés est une façon d'anticiper les choses puisqu'une importante proportion de ces déplacés serait sans doute prête à franchir la frontière pour y chercher secours si l'assistance n'était pas délivrée localement. Ainsi, de même que tout réfugié est un déplacé en puissance lorsqu'il regagne son pays mais ne peut rejoindre son village, tout déplacé est également un réfugié potentiel si le conflit s'aggrave ou si les causes de son exil ne sont pas traitées à temps. Dans le cas des guerres civiles, la nuance entre les déplacés et les réfugiés est affaire de géographie²⁸ des frontières. Et, comme cela a été dit, c'est encore celles-ci, fondement du principe de souveraineté des Etats, qui justifient la fonction diplomatique de toute agence des Nations unies, et qui conduisent le HCR à ne pouvoir intervenir qu'avec l'accord politique du pays concerné. Or, s'agissant des déplacés, le gouvernement étant le plus souvent juge et partie dans le conflit, on devine que le pouvoir politique dispose de tous les éléments pour orienter et cibler l'assistance en fonction de ses intérêts propres. On retrouve là une des principales difficultés face à laquelle se trouve régulièrement placé le HCR (ou d'autres organisations internationales) : celle de sa subordination à la politique des pays où il lui est demandé d'intervenir.

Pour des raisons déjà indiquées, la question des statistiques est un inépuisable sujet de discussions. Pour autant, les affirmations péremptoires sur une manipulation délibérée des chiffres témoignent le plus souvent d'une méconnaissance de la difficulté du problème. Le HCR est souvent soupçonné de surestimer le nombre de réfugiés tandis que, localement, les ONG tendent parfois à penser que ceux-ci seraient sous-estimés. Si on

²⁸ Guichonnet P., Raffestin C., 1974 – *Géographie des frontières*. PUF

ajoute que le problème majeur auquel se trouve confronté le HCR dans ce domaine est celui de la fraude, mais que, à l'inverse, les réfugiés clandestins fuient – par définition – tout enregistrement, on voit que la question est complexe. Enfin, d'autres facteurs s'ajoutent aux problèmes de définition déjà mentionnés. D'une part, la variabilité très rapide dans le temps et dans l'espace des mouvements de réfugiés (notamment en phase d'urgence) rend assez improbable une comptabilité précise des effectifs de population ; de l'autre, mis à part les populations directement assistées par le HCR, le dénombrement des réfugiés et la mise à jour constante de ces statistiques relèvent de la responsabilité de chaque Etat. Or – outre le fait que ceux-ci montrent souvent une certaine réticence à communiquer ce type de données et surtout à dire comment les statistiques ont été élaborées – s'il existe un risque de manipulation des chiffres, c'est certainement à ce niveau qu'il est le plus élevé²⁹.

Quoi qu'il en soit de la fiabilité des chiffres, l'analyse des données révèle des tendances lourdes dont certaines mettent en évidence la spécificité des pays du Sud³⁰; cette dernière apparaît clairement à partir du bilan de l'action du HCR (tableau 2). En effet, si l'on s'en tient aux seuls réfugiés, on constate que, sur un total de près de 12 millions de personnes, 3,5 millions sont directement prises en charge par le HCR³¹. Il y a donc une différence considérable entre le champ théorique d'intervention du HCR – *a priori* concerné par la totalité des réfugiés dans le monde – et la réalité plus modeste de

²⁹ Le cas de la Corée du Nord serait sans doute exemplaire ... si nous disposions de plus d'informations. On sait que la faillite politique et économique du régime provoque depuis des années une terrible misère à laquelle tentent d'échapper des milliers d'habitants. Ils franchissent clandestinement la frontière chinoise et, lorsqu'ils ne sont pas arrêtés et expulsés par les autorités de ce « pays ami », ils se dispersent et se diluent dans des communautés culturellement proches. Le nombre de réfugiés clandestins en Chine est estimé à 300.000, mais que dire de la fiabilité de cette estimation ?

³⁰ Les statistiques du HCR sont régulièrement publiées tous les deux ans dans un ouvrage intitulé « Les réfugiés dans le monde ». Ces données sont également consultables sur le site internet : <http://www.unhcr.ch>

³¹ Moins que sur la fiabilité des chiffres – sujet sur lequel le HCR n'a pas toujours de responsabilité directe puisque l'Agence dépend par ailleurs souvent des informations fournies par chaque pays – c'est plutôt la présentation des données qui laisse planer un certain doute sur la transparence du HCR. Il est par exemple assez irritant de devoir se plonger dans les tableaux de chiffres et de faire soi-même les calculs pour s'apercevoir que sur les 12 millions de réfugiés (« of concern to UNHCR ») le HCR n'en assiste « que » 3,5 millions...

l'assistance effectivement dispensée.

La différence entre le nombre total de réfugiés et le nombre de réfugiés pris en charge par les Nations unies s'explique par les inégalités de développement et donc par la permanence de cette opposition Nord-Sud. Le HCR n'intervient que sur 2 % des réfugiés en Europe alors que ce pourcentage s'élève à 36 % pour les réfugiés d'Asie et à 62 % pour les réfugiés africains. Autrement dit, plus les pays sont pauvres et démunis face à l'afflux des réfugiés venus des pays voisins, plus le HCR est sollicité pour assister ces populations. En même temps, alors que les pays industrialisés - et les pays européens notamment - décident en toute indépendance des moyens matériels et financiers qu'ils se donnent pour assister les populations auxquelles le statut de réfugié est accordé, le sort réservé à la part des réfugiés qui, dans les pays du Sud, échappe à l'assistance du HCR demeure largement ignoré. À défaut d'une vaste étude, qui impliquerait des moyens considérables, cette question ne pourrait être appréhendée qu'à travers en ensemble d'analyses au cas par cas et pour chaque pays. Dans une étude conduite auprès des réfugiés rwandais au Kenya³², il semble clair que les réfugiés qui ne bénéficient pas de l'assistance du HCR ou des ONG humanitaires voient leur situation empirer d'autant plus vite que l'asile leur est refusé et qu'ils sont conduits à emprunter le chemin de la clandestinité. Mais ce cas particulier ne peut être généralisé sans risques à l'ensemble des pays d'accueil. C'est donc par l'analyse des politiques d'asile dans chaque pays (et pour chaque population concernée) qu'un diagnostic complet de la situation des réfugiés - assistés ou non - pourrait être tenté. Dans tous les cas, on a quelque peine à croire que le HCR assiste tous les réfugiés dont la situation justifierait une assistance. Car si les conditions politiques et financières étaient réunies, tout porte à penser que ce chiffre serait autrement plus élevé... et le nombre de clandestins réduit d'autant. Une énorme incertitude semble donc peser sur ce pourcentage élevé de réfugiés dont, globalement, on semble tout ignorer.

³² Cambrézy L., 1998 - Les exilés rwandais à Nairobi. *Autrepart*, N° 5 : 79-94.

Tableau 2 : Population réfugiée assistée et non assistée par le HCR selon le type d'accueil (HCR - 1998)

	A	B	C	D	E	F
	Total Réfugiés	Dont assistés par HCR			Total assistés	Part assistance
		Camps	Zone urbaine	Sites agricoles	B+C+D	(E/A)*100
Afrique	3.481.700	1.802.770	113.050	251.830	2.167.650	62,3
Asie	4.730.300	1.656.600	67.880	3.160	1.727.640	36,5
Europe	2.940.700	7.830	39.660	7.350	54.840	1,9
Am. Lat.	83.200	24.210	7.550	2.810	34.570	41,6
Am. Nord	668.500				0	0,0
Océanie	71.100	3.700			3.700	5,2
Total	11.975.500	3.495.110	228.140	265.150	3.988.400	33,3

La forme de l'accueil prend également des aspects particuliers en Afrique et en Asie qu'on ne retrouve que très peu en Europe. Pour ceux qui bénéficient de l'assistance du HCR, cet accueil prend trois formes principales : il peut s'agir de camps de réfugiés, de sites agricoles ou enfin de réfugiés urbains.

Parmi ces trois options, le camp de réfugiés est, si l'on ose dire, une spécialité des pays pauvres. Pour 83 % des réfugiés en Afrique et 96 % en Asie, l'accueil dans les camps est la forme la plus courante d'assistance, alors que ce type de structure n'abrite que 14 % des réfugiés européens³³. Inversement, les réfugiés européens sont majoritairement des réfugiés urbains (72 %) alors qu'ils ne sont que 4 % en Asie et 5 % en Afrique à relever de cette catégorie (tableau 3).

Tableau 3 - Répartition en pourcentage de la population réfugiée assistée par le HCR selon les différentes formes d'accueil (HCR - 1999).

	CAMPS	SITES AGRICILES	URBAINS	TOTAL
AFRIQUE	83,2	11,6	5,2	2.167.650
ASIE	95,9	0,2	3,9	1.727.640
EUROPE	14,3	13,4	72,3	54.840
AM.LAT	70,0	8,1	21,8	34.570
OCEANIE	100,0	0,0	0,0	3.700
AM.NORD				
TOTAL	87,6	6,6	5,7	3.988.400

Le contraste entre les continents est d'ailleurs d'autant plus intéressant à souligner qu'il n'a pas grand-chose à voir avec la réalité des taux d'urbanisation aussi bien dans les pays du Sud que dans les pays industrialisés. On en tirera plusieurs interprétations. D'une part, et de toute évidence, les guerres civiles du Sud affectent les

³³ La guerre opposant la République Fédérale de Yougoslavie aux forces de l'Otan a conduit près de 800.000 réfugiés du Kosovo dans de vastes camps. Après la défaite des forces serbes, ces camps ont ensuite été très rapidement fermés.

populations rurales bien au-delà de ce qu'elles représentent en pourcentage par rapport à la population urbaine. D'autre part, une proportion importante de la population réfugiée d'origine citadine n'a pas accès aux « privilèges » des réfugiés urbains et doit se résigner à affronter la vie des camps. S'il en était besoin, c'est bien là une preuve supplémentaire de la manière très différente dont sont assistés les réfugiés du Sud par rapport à ceux du Nord. La charge financière de l'assistance aux réfugiés – du Nord comme du Sud – incombe très largement aux pays industrialisés et l'importance des moyens mobilisés reste étroitement dépendante des enjeux et donc des intérêts de ces derniers. Il est devenu banal de constater qu'il y a bien deux poids et deux mesures et que, de ce fait, l'assistance aux réfugiés est d'autant plus mesurée (en qualité comme en quantité) que les réfugiés sont éloignés des principaux bailleurs de fonds. La Somalie n'est pas le Kosovo...

Routes et territoires du refuge

Lorsque les populations ne sont pas prises en otage ou en étau entre les factions armées, les guerres conduisent d'abord les civils à fuir les zones de combat pour se réfugier dans des régions moins dangereuses. L'itinéraire choisi répond à une double logique de proximité et de recherche d'assistance. Les zones en paix les plus proches sont les premières visées à la condition qu'on soit sûr de pouvoir y bénéficier d'un minimum d'assistance : un toit, de l'eau, de quoi s'alimenter et la possibilité de se faire soigner sont les principaux déterminants du choix des routes de l'exil. Les grands axes de circulation et les villes sont, de ce fait, les routes et les lieux de cette migration en même temps qu'ils constituent des objectifs prioritaires pour les armées qui tentent de les défendre ou de les conquérir. Ainsi, aussi bien pour des raisons militaires qu'humanitaires, la guerre provoque d'importantes redistributions de population. Les villes en guerre ou prises par l'ennemi sont abandonnées, tandis que les villes en paix ou encore « ouvertes » se voient submergées par le flot des déplacés. Au gré de l'évolution du conflit et de la progression des fronts, les populations civiles sont ainsi ballottées d'un lieu à l'autre avec la survie comme premier objectif. Dès lors, l'existence d'une frontière – surtout lorsqu'elle est

proche – représente une opportunité si on la compare aux dangers qui continuent de peser sur les populations déplacées. En 1999, dans la République Démocratique du Congo déchirée par plusieurs factions rivales, le faible nombre de réfugiés dans les pays voisins (comparé aux deux millions estimés de personnes déplacées) s'explique par l'immensité du pays (et donc par l'importance des distances à parcourir). Ce fut l'inverse au Rwanda où, en quelques semaines du mois d'avril 1994, plus de deux millions de réfugiés gagnèrent les frontières du Zaïre ou de la Tanzanie. Il existe donc un lien étroit entre l'importance du flux de réfugiés et la taille du pays en guerre.

Par commodité logistique, c'est encore dans les villes ou à proximité des postes frontières – donc sur les routes et les principales voies de communication – que s'installe l'aide humanitaire de première urgence. L'avenir réservé ensuite aux réfugiés est affaire de politique, en fonction des choix effectués par le gouvernement d'accueil. Dans le cas des conflits de longue durée qui interdisent la perspective d'un retour rapide des réfugiés dans leur pays, les gouvernements sont conduits à décider des modalités d'installation des migrants. Il leur faut alors choisir entre les trois options : l'accueil en ville, l'attribution de terre dans des sites agricoles ou l'installation dans les camps.

Le réfugié urbain

Comme le titre l'indique, l'expression désigne, dans la terminologie du HCR, la catégorie de réfugiés accueillis en ville et, le plus souvent, dans les capitales. Bien qu'il existe quelques cas de camps de réfugiés situés en ville³⁴, la distinction établie entre « camps de réfugiés » et « réfugiés urbains » montre bien qu'on réserve à ces derniers un sort très différent. Contrairement aux personnes rassemblées dans les camps, les réfugiés urbains bénéficient d'une plus grande liberté de mouvements. En Afrique, avec ou sans aide

³⁴ Les centres d'accueil ou encore « centres d'hébergement » dans la région parisienne ou à proximité de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle pourraient à la rigueur correspondre à cette notion de camp, si les demandeurs d'asile et autres voyageurs clandestins étaient effectivement pourvus du statut de réfugié.

financière, il leur appartient le plus souvent de se loger. Cette relative indépendance est en fait la conséquence du défaut de structures d'accueil qui permettraient de donner un toit et l'assistance nécessaire à ce type de réfugiés³⁵. Pour autant, les gouvernements se montrent très réticents à l'accueil de réfugiés en ville et c'est évidemment la raison de la faible proportion de personnes prises en charge de cette manière (5,2 % en Afrique). Seul le HCR ou les autorités locales (en général l'équivalent du ministère de l'intérieur) sont habilités à délivrer une autorisation de séjourner en ville. Dans ce cas de figure, les réfugiés sont appelés à intervalle régulier à faire renouveler leur permis de séjour. Dans le cas contraire, les réfugiés non reconnus statutairement demeurent en ville de façon clandestine et vivent dans la crainte du contrôle policier qui peut les conduire à devoir rejoindre leur pays ou bien un camp. Bien entendu, on ne dispose d'aucune estimation du nombre de réfugiés clandestinement installés dans les villes. Mais, à titre indicatif, sur les quelque 5 000 réfugiés rwandais installés à Nairobi en 1996-1997, moins de 10 % d'entre eux bénéficiaient du statut de réfugié³⁶.

L'origine urbaine de la majorité de ces réfugiés est la raison de leur choix pour une résidence en ville. Certains ont pu passer quelques mois dans des camps - notamment dans l'espoir d'une fin rapide du conflit - mais, dès lors que la crise perdure, ils utilisent tous les moyens possibles pour rejoindre une ville et, le plus souvent, une métropole. En fonction des moyens financiers qu'ils ont pu rassembler avant leur fuite ou, plus tard, par la vente des biens qu'ils ont pu emporter (véhicule, télévision, etc.), ces réfugiés rejoignent les villes par les moyens les plus divers. Celles-ci ne sont souvent que des étapes dans un périple incertain qui conduit parfois à un exil définitif.

³⁵ Dans les pays du Nord notamment, la mise à disposition de bâtiments tels que casernes, gymnases ou usines désaffectées s'accompagne également d'un contrôle plus strict des mouvements de réfugiés, tout au moins jusqu'au règlement de leur statut ou leur rapatriement dans leurs pays d'origine.

³⁶ Ce chiffre doit être interprété avec prudence puisque dans le cas des réfugiés rwandais, une proportion non négligeable d'entre eux pouvait craindre des poursuites judiciaires pour participation au génocide de 1994 et n'avait donc aucun intérêt à se faire enregistrer officiellement.

Dans le cas des pays où les réfugiés sont majoritairement concentrés dans des camps, il est demandé au petit nombre de bénéficiaires autorisés à séjourner en ville de justifier de leur activité préalable, de la scolarisation de leurs enfants ou de problèmes de santé particuliers. Cette exigence est une reconnaissance implicite du fait que, même dans les camps opérationnels depuis de longues années, les systèmes scolaires et de santé n'ont pas pour ambition d'atteindre des niveaux de qualité correspondant à ce que les classes citadines savent pouvoir trouver en ville.

Les réfugiés urbains statutaires reçoivent une aide sous forme financière et matérielle, généralement dispensée par les ONG travaillant en relation avec le HCR. Mais, comme dans toute ville, cette population, composite sur le plan sociologique, n'est que le reflet de la diversité de toute concentration urbaine ; grands commerçants, hommes politiques ou hauts fonctionnaires côtoient employés de bureau, chauffeurs de taxi, infirmières ou enseignants. Ne bénéficiant pas de ressources similaires et ne jouissant pas du même train de vie, tous les réfugiés urbains ne dépendent pas pareillement de l'aide humanitaire. Les plus démunis rejoignent les quartiers les plus pauvres là où la location d'une ou deux misérables pièces leur permettra tout juste de survivre avec un seul repas par jour. Les plus aisés se passent de cette maigre assistance ; ils ont souvent les moyens de s'installer dans les meilleurs quartiers et leurs relations professionnelles passées leur permettent une intégration plus rapide et plus aisée.

Dans tous les cas, quel que soit le niveau de revenus et malgré l'aide que ces réfugiés peuvent recevoir de parents ou amis installés dans des pays du Nord, le temps constitue un facteur essentiel si les réfugiés ne sont pas autorisés à travailler. L'interdiction de toute activité professionnelle formelle conduit en effet la majorité de cette population vers une paupérisation généralisée à mesure que les économies ou l'aide s'amenuisent. Bien entendu, cette interdiction de travail est largement contournée dans les faits et c'est l'une des raisons pour lesquelles les réfugiés urbains vivent au quotidien le risque de la rafle policière ou de la dénonciation qui les conduiraient dans une cellule de prison. Pourtant, les impératifs de survie et le souci d'un avenir moins sombre pour leurs enfants, les obligent à

cette constante prise de risque ; quitte à affronter ce qu'ils redoutent par dessus tout, l'expulsion vers le pays d'origine ou l'envoi sous escorte dans un camp.

Dans ces conditions – d'autant plus pénibles qu'à l'épreuve de la guerre et de l'exil s'ajoutent ces différentes formes de précarité – on conçoit sans peine que tous ces réfugiés se rêvent un avenir meilleur dans les pays industrialisés du Nord. Là encore il existe deux filières, l'une officielle, l'autre clandestine. Dans le premier cas, et donc sous réserve de bénéficier du statut de réfugié, l'espoir se situe dans les procédures longues et complexes de réinstallation (resettlement) dans un pays tiers. Les pays scandinaves, les Etats-Unis, le Canada et l'Australie sont les destinations privilégiées – parce que les plus ouvertes – par le HCR et l'Office International des Migrations qui organisent ce départ. Cependant, le nombre limité de places (chiffre fixé annuellement et contingenté par nationalités) conduit à une procédure extrêmement sélective des dossiers de candidatures. Si on ajoute la lenteur des enquêtes et des négociations (qui peuvent durer plusieurs années), tout semble fait pour décourager les réfugiés et pousser ces derniers vers la seconde voie, celle de la clandestinité.

Les destinations et les moyens de transport employés dépendent alors des sommes que les réfugiés sont en mesure de déboursier. Les plus démunis visent des pays africains (le Kenya, l'Afrique du Sud, la Zambie furent des destinations très prisées par les réfugiés de la région des Grands lacs) et partent par la route en utilisant les transports en commun, ou, plus rarement, par voie maritime en s'embarquant sur des cargos. Des passeurs les aident à contourner le poste frontière lorsque la rétribution de la police ne suffit pas. À leur arrivée, perdus dans l'anonymat des grandes villes, ils tentent de retrouver le compatriote dont ils conservent l'adresse. D'autres, risquent toutes leurs économies pour l'achat de faux papiers et d'un billet d'avion pour l'Europe. Là encore, l'argent circule de main en main ; il facilite, de la part des autorités, une vérification distraite de l'identité supposée du candidat au départ... Dans les aéroports de destination, plusieurs stratégies sont adoptées par les réfugiés. La correspondance vers un autre aéroport de l'espace européen diminue les formalités de contrôle. Parfois, des organisations d'aide aux sans papiers sont alertées et attendent le voyageur afin de l'aider

à démêler sa situation. D'autres réfugiés n'hésitent pas à faire disparaître pièces d'identité (vraie ou fausse) et billet d'avion avant d'être interpellés par la police des frontières sur un banc de salle d'attente... Placée devant le fait accompli, il lui est alors plus difficile de choisir une destination pour remettre le clandestin dans un avion.

On le voit, cette catégorie de migrants pose de nouveau la question de l'asile politique. Tolérés ou supportés, plutôt qu'accueillis sur le territoire des grandes villes, la situation réservée aux réfugiés par cet ensemble de demi mesures contradictoires, les entraînent de façon quasi inéluctable vers la clandestinité et l'illégalité. Cette situation contribue au développement du sentiment d'insécurité éprouvé par les réfugiés, tandis qu'elle fait le lit de la corruption de toute une classe de fonctionnaires, et favorise l'émergence d'une faune d'intermédiaires, de faussaires et de passeurs qui banalisent de nouvelles formes de délinquance et généralisent les anciennes. En même temps, cette évolution conduit les autorités dans la spirale de la répression, des rafles et des détentions arbitraires. Progressivement, elle entretient le racisme et de la xénophobie ou en favorise son apparition. Perçus et présentés comme des gens dont il faut se méfier, les réfugiés vivent alors une nouvelle fois, après l'avoir vécu dans leur propre pays, ce sentiment de l'exclusion et de la ségrégation. Au Nord comme au Sud, tous les pays de la planète se trouvent peu à peu aspirés dans cette dynamique perverse, on en mesure d'autant mieux la gravité.

Les sites agricoles

À bien des égards, l'accueil des réfugiés dans les « sites agricoles » (*rural settlement*), apparaît comme une forme intermédiaire entre les réfugiés des villes et les camps. Cette option consiste à allouer des terres aux réfugiés pour la durée de leur séjour. L'objectif affiché par les organisations humanitaires est de procurer aux réfugiés les moyens nécessaires pour parvenir à l'autosuffisance alimentaire. Des lopins de terre, des semences et quelques instruments aratoires sont fournis à chaque famille de réfugiés, de telle sorte qu'au bout de quelques récoltes la production agricole devienne suffisante pour

que les distributions d'aliments soient abandonnées³⁷. Malgré les nombreux avantages de cette formule, on peut être surpris par le peu d'écho qu'elle suscite. En effet, même si l'Afrique est de loin le continent où cette option est le plus en usage (11,6 % des réfugiés pris en charge par le HCR), rappelons qu'au total seulement 6,6 % des réfugiés relèvent de cette catégorie. Il est vrai que les conditions requises expliquent le peu d'enthousiasme des gouvernements des pays d'accueil. Car, outre la nécessaire disponibilité en terres, cette alternative n'est pas sans conséquences politiques et diplomatiques. Elle impose en premier lieu des négociations avec la population locale afin d'identifier les espaces sur lesquels un droit d'usage peut être accordé aux réfugiés. Mais surtout, l'allocation de terres – même si elle est temporaire – peut être interprétée comme un acte d'hostilité à l'égard du gouvernement du pays dont sont originaires les réfugiés. Assister les réfugiés est une chose – c'est le devoir de tout Etat signataire des conventions internationales – leur donner les moyens de s'installer et de renouer avec une activité durable en est une autre...

À ces différentes contraintes, il faut ajouter qu'aucun gouvernement ne fait ce genre de choix sans mesurer attentivement les avantages et les inconvénients de chacune de ces options. Car, au-delà des discours de circonstance sur les devoirs d'hospitalité, il est clair que la situation économique et sociale de la plupart des pays africains ne prédispose guère à un altruisme sans arrière-pensées. C'est pourquoi il n'est pas surprenant que cette forme d'accueil débouche – à l'issue des négociations avec les organisations humanitaires – sur d'importantes contreparties dans des domaines tels que les contrats d'approvisionnement, les emplois, le développement des infrastructures.

Parmi les rares pays africains qui ont fait le choix des sites agricoles, le cas de l'Ouganda est significatif de cette combinatoire complexe qui a rendu cette option possible. Depuis quelques années, le gouvernement de Kampala a en effet décidé d'allouer des terres aux quelque 200 000 réfugiés originaires du Soudan. Il est vrai que

³⁷ V. Lassailly-Jacob - 2001. Des réfugiés mozambicains sur les terres des zambiens ; le cas du site agricole d'Ukwimi (1987 - 1994), in L. Cambrézy et V. Lassailly-Jacob (éds). *Populations réfugiés : de l'exil au retour.*, pp. 323-336, IRD Editions.

l'hostilité réciproque avec ce pays n'est pas un mystère, puisque – dans les deux capitales – chacun des partis accuse l'autre d'abriter des mouvements de guérilla opposés au régime en place. C'est ainsi que le très musulman régime soudanien est accusé de servir de base arrière à l'intégrisme chrétien du *Lord Revolutionary Army* de Joseph Koni, tandis que le gouvernement ougandais est régulièrement soupçonné de soutenir le SPLA³⁸ de John Garang, à la tête du conflit contre le Nord Soudan.

Dans le contexte d'insécurité qui prévaut au nord de l'Ouganda, où les populations sont traditionnellement rétives aux « sudistes », les sites agricoles apparaissent comme une forme de reconquête de l'espace afin d'en assurer un meilleur contrôle. Les faibles densités de population y autorisent l'attribution de terres aux réfugiés, sans nuire pour autant aux intérêts des populations locales, les défrichements et les brûlis font reculer la brousse dans laquelle se dissimulent les mouvements de guérilla et le développement massif du réseau de pistes facilite les communications. Au total, l'accueil des réfugiés s'est transformé en une opération de colonisation et de développement qui bénéficie autant aux immigrants qu'à la population locale. Dans les villages, le financement et la construction des écoles, des pompes à eau ou des dispensaires, sont autant d'effets induits qui visent à réduire le retard des régions septentrionales du pays. L'option politique est transparente : le développement est une arme contre le prosélytisme des mouvements de guérilla. Dans le Nord de l'Ouganda, le peuplement, la colonisation agricole et le développement sont devenus les outils de pacification et de contrôle du territoire. Les réfugiés et l'assistance humanitaire massive qui les accompagnent en sont les fers de lance.

Bien entendu, le gouvernement ougandais n'exprime pas aussi clairement de tels objectifs. Officiellement, ce pays ne fait que son devoir, mais est fier de le faire mieux que ses voisins, à commencer par le Kenya qui cantonne les réfugiés dans des camps. En affichant l'objectif de l'autosuffisance alimentaire des réfugiés, le gouvernement de Kampala tire un avantage diplomatique important en renforçant son image de responsabilité auprès des pays donateurs. Contrairement à l'idée commune, la démonstration peut

³⁸ SPLA : Sudanese People's Liberation Army

donc parfois être faite que ce qui sert l'intérêt des réfugiés peut également servir celui du pays d'accueil.

L'option des sites agricoles n'est certes pas applicable partout et pour tout type de populations. Dans l'ex-Zaïre, il aurait été bien difficile d'allouer des terres aux paysans rwandais, réfugiés dans la région densément peuplée du Kivu, et on voit mal les pasteurs Touaregs ou Sahraouis pratiquer l'agriculture dans les terres du Sahara. Mais, au-delà de ces cas particuliers, les terres arables dans les régions frontalières peu peuplées ne manquent pas en zone intertropicale et la prudence, sinon la méfiance, à l'égard de cette option montre à quel point les inconvénients relatifs – du point de vue des pays hôtes – l'emportent sur les avantages. En Afrique comme ailleurs, le sens de la frontière – symbole de la souveraineté des Etats et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – impose cette retenue à l'égard des pays voisins. Implicitement, la crainte de voir les réfugiés s'installer définitivement dans le pays d'accueil est une illustration supplémentaire de la perception du territoire, support, témoin et garant de l'identité. Parce que la construction nationale passe par la reconnaissance, avec leurs territoires, des diverses communautés qui la composent, les gens d'ailleurs en sont naturellement exclus. Parce qu'il n'y a pas de territoire qui ne soit socialement ou ethniquement approprié, l'occupation de terres neuves par des étrangers – même si elle est pacifique et à durée limitée – reste toujours soupçonnée ; potentiellement porteuse de conflits, elle est forcément jugée suspecte.

Cette méfiance explique le succès très mitigé de cette forme d'accueil. Sans doute par souci de s'assurer que les réfugiés rentreront bien dans leur pays d'origine lorsque la paix sera rétablie, on constate en effet que les pays d'accueil se donnent rarement tous les moyens de la réussite. Les terres attribuées sont souvent de médiocre qualité et l'exiguïté des parcelles pose rapidement le problème de la jachère – souvent impossible à pratiquer faute de superficie suffisante – et donc, du maintien de la fertilité des sols. Dans ces conditions, l'objectif de l'autosuffisance alimentaire relève alors beaucoup plus de l'incantation à usage politique que d'un objectif en soi et s'il y a effectivement succès, celui-ci est surtout à rechercher dans une certaine instrumentalisation de l'aide

humanitaire au service du développement. Faut-il s'en offusquer ? C'est à méditer.

Les camps de réfugiés

Avec plus de 80 % des réfugiés du Sud assistés par le HCR pris en charge dans des camps, il faut s'arrêter plus longuement sur cette forme d'accueil, sur sa raison d'être, mais aussi sur ses limites en termes d'assistance. En bref, quels sont les principes qui président au choix privilégié pour ce type d'accueil et au mode de fonctionnement des camps ?

Le premier d'entre eux – cela a été dit – est celui de l'endiguement des mouvements de réfugiés dès le franchissement des frontières ou à proximité de celles-ci. Cette stratégie montre un aspect de l'assistance humanitaire sur lequel on s'attarde en général assez peu. On connaît l'importance de l'aide pour les millions de réfugiés dont la vie a pu être sauvée grâce au déploiement de l'assistance alimentaire et sanitaire, mais on dit moins souvent que la mise en place d'un camp organisé – parce qu'il attire les réfugiés en détresse – est aussi le plus sûr moyen de retenir les réfugiés dans un certain espace, qui, sans être nécessairement clos, est localisé et géré de façon à limiter les mouvements de population.

Cette fonction de contrôle justifie par ailleurs un second principe. Il s'agit de dispenser une assistance mesurée. Ni trop ni trop peu d'assistance est l'équilibre visé. D'un côté, une trop grande générosité ferait peser le soupçon du maintien des réfugiés par pure commodité, phénomène (peu probable en fait) qui serait rapidement dénoncé par les bailleurs de fond. De l'autre, une assistance insuffisante rendrait les réfugiés incontrôlables et les conduirait à reprendre l'exode, ce qui serait évidemment contraire à l'objectif d'endiguement recherché. En ce sens, les habituelles controverses sur la quantité et la qualité de la ration alimentaire sont très largement sans objet si ces questions ne sont pas replacées dans cette problématique plus large. C'est pourquoi, au-delà des discours de circonstance parfois teintés d'une certaine naïveté, l'objectif recherché est moins le bien-être des populations que la satisfaction

des besoins les plus vitaux. De ce fait, force est de constater que l'assistance dispensée dans les camps fait appel à des ressorts psychologiques qui procèdent plus de « l'aide par obligation », morale ou idéologique, que de la volonté de développement et de promotion de la personne humaine. Même si ce n'est pas et ne peut pas être l'objectif affiché par les organisations humanitaires d'urgence, l'esprit de cette forme d'assistance doit nous interroger dans la mesure où l'aide procède beaucoup plus d'un sentiment de *devoir* que d'une volonté d'aller au-delà du secours. Parce qu'il est moralement impossible d'abandonner les victimes de la guerre, on construit des camps pour les recevoir et on attend d'eux une certaine soumission. Dès lors, l'action caritative pose un problème de nature véritablement philosophique puisqu'elle repose sur l'ambiguïté de ce rapport fondamentalement inégal entre, d'un côté, le besoin et l'humilité qui est censée l'accompagner et, de l'autre, le devoir de l'aide sans contrepartie. Dans ce contexte, on ne sera pas surpris que l'assistance soit délivrée à dose homéopathique. Pas plus qu'il ne faut s'étonner des jugements péremptaires de bon nombre d'observateurs souvent prompts à soupçonner chez les réfugiés le secret désir de vouloir s'installer dans une assistance « à vie ».

Cette perception, au fond minimaliste et condescendante, de la condition de réfugié se trouve renforcée par l'oisiveté dans laquelle sont artificiellement maintenues les populations. L'inactivité forcée s'explique par le refus des autorités locales de voir les réfugiés se livrer à des activités commerciales ou productives trop visibles. Certes, on ne compte pas les exemples de camps dans lesquels le dynamisme du secteur informel confirme que les réfugiés ne sont pas à court d'initiatives pour améliorer leur quotidien. Ces petites activités sont d'ailleurs indispensables aux réfugiés dans la mesure où les distributions ne couvrent pas – il s'en faut de beaucoup – les besoins des habitants. De ce fait, il n'est pas surprenant que les familles veuillent améliorer l'ordinaire en achetant un peu de lait ou quelques grammes de viande³⁹. Il n'est pas plus scandaleux que les réfugiés vendent une part de la farine distribuée en échange de

³⁹ Le HCR ne se formalise d'ailleurs pas de ces pratiques que d'aucuns qualifient de « détournement » de l'aide. C'est dire dans quelle position difficile l'organisation est placée ; aussi bien face aux gouvernements des pays d'accueil que face aux pays donateurs.

quelques fagots de bois, de savon ou de piles électriques. Mais cela n'empêche pas les gouvernements d'accueil de dénoncer ces pratiques qui échappent au contrôle fiscal et peuvent éventuellement nuire à la population locale. C'est la raison pour laquelle le développement de ces activités ne peut se maintenir qu'à un niveau limité et jugé acceptable par les autorités. Dans le cas contraire, il n'est pas rare que ces dernières fassent raser les marchés par les militaires ou la police ; par le feu ou les bulldozers, si nécessaire.

Au total, l'enfermement, l'humiliation de l'assistance et l'oisiveté forcée des réfugiés sont autant de motifs d'agressivité⁴⁰. Celle-ci semble avoir pour cause profonde l'atteinte portée à l'identité même des réfugiés aussi bien en tant qu'individus qu'en tant que représentants de différents groupes sociaux. Il faut reconnaître que le traitement qui leur est réservé ne peut que renforcer ce sentiment. L'expression même de « camp » pour évoquer un rassemblement de population va dans ce sens, il mérite qu'on s'y arrête. Désignant à la fois une forme d'habitat et un lieu, le terme est employé aussi bien en français qu'en anglais. Il est doublement connoté : on y devine autant le caractère provisoire de l'hébergement que celui de l'enfermement. Pour ce qui concerne l'aspect temporaire de ce lieu, on ne peut que s'en féliciter puisqu'il ne s'oppose pas au souhait des réfugiés de retourner au plus vite chez eux. De ce point de vue, le caractère rudimentaire et misérable de l'habitat soulève d'autant moins de débats que l'assistance humanitaire peut arguer de la fonction provisoire de ce type d'hébergement. Enfin, dans les pays du Sud, il est assez commode de se retrancher derrière l'idée que l'habitat de ces populations dans les camps n'est guère plus brillant que celui de leur lieu d'origine.

L'enfermement, ou tout au moins l'entrave à la libre circulation, pose en revanche un problème plus difficile. Dans la mesure où le camp est également localisé et conçu comme un moyen d'interdire la mobilité des réfugiés au-delà d'un périmètre plus ou moins délimité, cette modalité d'accueil entre en contradiction avec l'esprit du droit international. Le concept de camp renvoie ainsi à la double fonction antinomique de ces lieux : être à la fois des espaces de protection et

⁴⁰ Agamben G., - 1997 - *Homo sacer. Le pouvoir souverain et la vie nue*. Le Seuil.

d'enfermement, d'assistance et de contrôle. Bien que les organisations humanitaires se défendent de participer à une telle logique – contraire aux droits fondamentaux –, la fermeture est la condition d'existence du camp puisqu'une trop grande perméabilité du lieu menacerait son existence. Il n'est d'ailleurs pas forcément nécessaire de boucler les réfugiés derrière des grilles ou des rouleaux de barbelés pour limiter leurs mouvements ; la localisation des camps, choisie à dessein, permet souvent de répondre à cet objectif. Lorsque ceux-ci sont situés dans des régions désertes et difficiles d'accès – situation très fréquente en Afrique –, l'isolement reste la méthode la plus sûre et la moins coûteuse de limiter les mouvements.

Quelle que soit la manière dont cet enfermement s'exprime, l'endigement des flux de réfugiés et leur maintien dans des lieux fixes est bien l'une des fonctions essentielles du camp. Deux aspects méritent un supplément d'analyse : l'examen des raisons qui conduisent les pays du Sud à privilégier le rassemblement des réfugiés dans des camps et l'analyse critique de cette forme « d'accueil » au regard de la question de l'asile.

Passons d'abord sur deux types d'attitude de la part des pays hôtes. Soit l'accueil des réfugiés fait partie d'une stratégie politique (voire militaire) plus ou moins hostile vis-à-vis du gouvernement du pays voisin dont ils sont originaires. Et dans ce cas les réfugiés sont, sinon les bienvenus, tout au moins les instruments de cette stratégie : l'exemple des réfugiés sahraouis accueillis en Algérie est de ce point de vue le plus démonstratif. Soit, et c'est de loin la situation la plus fréquente, l'afflux de réfugiés est essentiellement jugé comme un phénomène porteur d'un certain nombre de menaces dont il faut se protéger par tous les moyens. Imaginaires ou réels, exagérés ou non, ces risques sont de trois types :

- accroissement de la délinquance, du banditisme et menace pour la paix par propagation des conflits aux pays voisins,
- aggravation d'une croissance urbaine incontrôlée et menace sur l'emploi si les réfugiés étaient laissés libres de leurs mouvements,
- menace sur l'environnement dans la mesure où les

déplacements et installations massives et brutales de population sont jugés particulièrement dévastateurs.

Du point de vue des gouvernements des pays d'accueil, ces différentes menaces justifient une politique musclée d'encadrement des réfugiés. Cette position interdit donc d'envisager une véritable politique d'asile puisque celle-ci est jugée contraire aux intérêts des pays hôtes. Mais en même temps, l'évocation des risques traduit la faiblesse structurelle de ces pays. Certes, l'augmentation de l'insécurité dans les régions d'accueil des réfugiés est rarement une vue de l'esprit, mais en même temps, cette instabilité révèle l'incapacité de ces pays à imposer leur autorité sur l'ensemble de leur territoire. D'autre part, la crainte de voir les victimes se réfugier dans les villes, gonfler les quartiers d'habitat spontané et aggraver la pression sur l'emploi est l'expression d'un problème général des villes du Sud et d'un mal-développement dont l'Etat assume nécessairement sa part (même lorsqu'elle résulte d'une situation héritée). Enfin, les menaces sur l'environnement expriment l'incapacité des gouvernements d'accueil à gérer des situations de crise dans la mesure où l'indigence des infrastructures pour l'approvisionnement en eau et en énergie est étroitement corrélée aux risques de dégradations.

En définitive, ce sont donc moins les réfugiés eux-mêmes que l'impuissance et la pauvreté des Etats d'accueil qui font de ces différentes menaces une réalité ; et c'est pour en tenir compte que ces pays mènent cette politique restrictive des mouvements de population en les concentrant dans des camps. Créés à cet effet, ils sont de préférence localisés à proximité des points d'entrée des réfugiés sur le territoire national et, dans la mesure du possible, loin des villes et des zones les plus peuplées. Autrement dit, l'aptitude du lieu à recevoir ces populations importe moins que la situation du lieu à proximité des frontières et donc à la périphérie de l'espace national. La réaction des Etats face à l'arrivée des réfugiés met donc à nu leur faiblesse et constitue une sorte de miroir d'une souveraineté souvent fictive et dans tous les cas largement amputée. Dans le contexte idéologique dominant du « moins d'Etat », cette gestion *a minima* de la question des réfugiés est peut-être la seule réponse que peuvent apporter les pays du Sud mais elle pose en même temps le

problème de la responsabilité de ce dernier dans le contrôle et l'aménagement de son territoire. Devant cette contradiction, dans des régions d'accueil souvent dénuées de tout, sans services ni infrastructures d'aucune sorte, le recours aux organisations humanitaires est un moindre mal, mais il est clair que, dans ce contexte, l'action caritative apparaît d'abord comme un substitut aux carences de l'Etat.

Dans la mesure où l'assistance est très largement financée par les bailleurs de fond du Nord (Japon, USA, communauté européenne...) on peut se demander s'il n'y a là qu'une coïncidence et si les organisations humanitaires - celles des Nations unies comme les ONG - sont les collaborateurs conscients (et peut-être résignés) de cette situation ou s'ils n'en sont que des instruments. Cette question est d'autant plus importante que la concentration des réfugiés pose par ailleurs la question tout aussi fondamentale de l'adéquation de cette forme d'assistance au regard des principes de protection des droits de l'homme qui constituent la base juridique de l'action humanitaire.

Le camp, lieu ou non-lieu ?

Conformément à la double fonction d'assistance et d'endiguement des populations, les réfugiés accueillis dans les camps sont encadrés par deux autorités aux attributions antinomiques : les organisations humanitaires responsables de l'assistance et les autorités policières ou militaires chargées de contrôler leurs déplacements et, accessoirement, d'assurer la sécurité. Les premières sont là au nom de la morale du droit international, les secondes, nationales, représentent la souveraineté - même théorique - de l'Etat. Le caractère clos et contrôlé des camps est inscrit dans la logique des rapports entre les Etats. D'une part, le statut de réfugié se définit par rapport à la localisation de l'individu en dehors des frontières de son pays d'origine, de l'autre c'est ce statut nouvellement acquis de réfugié - et donc « d'intrus » - qui conduit le pays d'accueil à le maintenir dans un lieu clos.

Ainsi, du point de vue des réfugiés, le camp prend la forme d'un

piège dans lequel il est plus facile d'entrer que de sortir. Et, si tant est que cette possibilité existe, prendre le risque de quitter le camp c'est d'abord renoncer à ce qui attire (l'alimentation, la santé, l'eau, etc.) mais c'est aussi assumer l'éventualité de devoir connaître la prison. Le camp est un espace à la fois ouvert et fermé. Il est ouvert à l'entrée par l'assistance humanitaire qui *accueille* les réfugiés. Il est fermé à la sortie par les forces de l'ordre. Le camp de réfugiés est, à une autre échelle, une reproduction de la frontière. Ses limites marquent la différence entre l'un et l'autre, entre l'autochtone et l'étranger, entre le citoyen et l'exilé. Le camp de réfugiés apparaît comme une enclave, une concession territoriale assignée aux organisations humanitaires (plus qu'aux réfugiés), de telle manière que ce qui s'y passe à l'intérieur affecte le moins possible l'extérieur.

Cette double fonction, cette ambivalence d'ouverture et de fermeture conditionnent les choix du lieu et des formes concrètes de gestion des accès au camp. Au Nord comme au Sud, c'est toujours dans les villes que le camp – même s'il n'est que de transit – prend sa forme carcérale la plus achevée. Le lieu imposant la forme, c'est la raison pour laquelle ce type d'accueil reste rare en milieu urbain et réservé à des situations exceptionnelles. Plus courant dans les pays industrialisés que dans les pays pauvres, ce type de camp, parce qu'il est en ville ou aux marges de celle-ci, exige par ailleurs le choix d'un habitat en dur, plus ou moins adapté à la coexistence d'une population nombreuse dans un espace réduit. Ce n'est pas un hasard si, dans les pays du Nord, les espaces collectifs tels que les gymnases ou les casernes désaffectées sont affectés à l'accueil des réfugiés. Ce n'est pas un hasard non plus si, dans les pays du Sud où ce type d'infrastructures est plus difficilement mobilisable, on préfère maintenir les réfugiés dans des sites éloignés des villes.

Dans les pays du Sud, le lieu choisi pour l'implantation des camps relève beaucoup plus du pragmatisme que de toute autre considération humanitaire ou environnementale. L'origine des réfugiés commande le ou les point(s) de franchissement de la frontière. Ceci expliquant cela, c'est à une distance respectable de celle-ci que sont construits les camps « définitifs ». Une fois le lieu choisi, il ne reste plus qu'à définir les modalités pratiques permettant d'en contrôler les accès. Dans la mesure du possible, les

critères d'isolement et d'espace disponible pour l'accueil des réfugiés – largement dépendants des conditions environnementales – guident le choix du meilleur site ; ou plutôt du moins mauvais. Dans des régions arides ou désertiques, l'isolement constitue le meilleur des enfermements qui se puisse concevoir. En Mauritanie comme dans l'Est du Kenya, il n'a pas été nécessaire de ceinturer les camps de barbelés pour contrôler les mouvements de population.

Dans les régions plus densément peuplées – telle que le Kivu de l'ex-Zaïre – le contrôle est d'une autre nature mais ne change pas les conditions de mobilité restreinte. Là, ce sont moins les contraintes de l'environnement que les populations et les autorités locales qui placent les réfugiés sous liberté surveillée. Les fortes densités de population associées au strict contrôle de l'accès au foncier, limitent autant l'extension spatiale des camps que la possibilité pour les réfugiés de fonder des villages ou des sites de colonisation agricole. Au mieux leur statut a-t-il permis à certains qui en avaient le savoir-faire de s'employer à vil prix comme ouvrier agricole. En ce sens, ils rejoignaient le rapport classique de toute économie de traite, où l'exploitation de la main-d'œuvre est à la fois conséquence et cause d'une privation de la liberté de mouvements. Cette pratique n'a d'ailleurs eu qu'un temps puisque l'évolution de la situation politique et militaire conduisit à la fermeture des camps⁴¹.

Au fond, quel que soit le contexte, c'est autant le pays d'accueil que l'altérité du statut de réfugié qui, dans une dynamique convergente, condamnent ce dernier à l'enfermement. Cet enfermement est d'abord de nature géographique, mais il est aussi largement psychologique. La dépendance, l'isolement et l'absence de

⁴¹ La présence de ces camps menaçait autant le pouvoir de Kigali que la stabilité dans la région. Leur fermeture ne se fit pas sans peine ni sans drames. La diplomatie internationale (américaine notamment) refusait la perspective d'un enkystement durable de ces camps dont elle assurait l'essentiel des coûts de fonctionnement et d'assistance. L'interdiction faite aux réfugiés de se livrer à des activités commerciales dans les camps allait dans le même sens puisque l'objectif consistait à engager les réfugiés à rentrer chez eux. L'application de l'interdiction se fit par l'envoi de la troupe et la fermeture administrative des camps. On remarquera pourtant qu'aucune de ces décisions ne fit refluer les réfugiés jusqu'à ce que la rébellion portée par D. Kabila et appuyée par l'armée rwandaise conduise aux bombardements de ces camps et à leur fermeture. Cet exemple montre qu'il est parfois plus difficile de fermer un camp que de l'ouvrir.

perspectives entretiennent cet enfermement mental. C'est dans cette perspective que Marc Augé⁴² voyait dans les camps de réfugiés des « non-lieux ». Pour lui, à l'instar des échangeurs autoroutiers, des grandes surfaces ou des salles d'attente des aéroports, les camps sont des espaces de transit et des parenthèses temporelles où le déficit de sociabilité et l'anonymat sont la règle. Le parallèle entre les camps de réfugiés et ces nœuds de modernité et d'échange montre pourtant ses limites. En Afrique tout au moins, les camps de réfugiés n'entrent pas dans la nomenclature de la mondialisation, tout au contraire. Ce sont des points de fixation plutôt que de mobilité. Ce sont même des points durs et des points chauds de la géopolitique, des lieux de crispation par excellence qui « durcissent » les frontières plutôt qu'ils ne les rendent perméables.

Mais la réflexion reste stimulante car elle conduit à s'interroger sur les rapports des réfugiés à leur espace de vie. Lieu ou non-lieu ? Je serais pour ma part tenté de dire que c'est autant la fonction que la charge symbolique d'un camp de réfugiés qui en font un lieu aussi prégnant. La poussière, les huttes misérables, les files d'attente devant les postes de distribution, les enfants qui tapent dans un ballon de chiffon, les jerrycans alignés devant les points d'eau, les colonnes de femmes chargées de bois, le ballet des véhicules tous terrains, les agents humanitaires rivés à leurs radios... le camp de réfugiés est un lieu repérable et identifiable entre tous. Ce mélange de tension et de nonchalance, de tristesse et de vie, de résignation et de colère fait toute la force du lieu.

La dimension géopolitique des camps

L'afflux de réfugiés est souvent considéré par les pays d'accueil comme une menace pour la sécurité intérieure. En fait, si la délinquance et le banditisme imputables aux réfugiés sont souvent exagérés, l'argument permet aux pouvoirs publics de justifier leur choix du maintien des réfugiés dans les camps. On ne peut cependant négliger le risque politique et sécuritaire que représente une concentration de plusieurs dizaines de milliers d'habitants à

⁴² Augé M., 1992 - *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*. Seuil.

quelques kilomètres de leur pays d'origine. Pour le pouvoir en place de l'autre côté de la frontière, l'existence d'un camp est nécessairement perçue comme une menace puisque s'y trouvent rassemblées des populations *a priori* hostiles. Or, s'il est vrai que la grande majorité de la population est constituée de civils victimes du conflit, on ne peut ignorer le fait que les camps abritent également des soldats, des miliciens et des membres de mouvements de guérilla toujours prêts à en découdre avec les forces armées de leur pays d'origine. Si les camps de réfugiés ne sont pas les camps d'entraînement militaires que dénonce le gouvernement du pays d'origine, ils sont cependant souvent des lieux de repli et de ressourcement pour tous ceux qui ne se résignent pas à la défaite. On ne peut d'ailleurs jamais exclure que les réfugiés deviennent les otages des milices ou des armées vaincues. Ce fut le cas des camps de réfugiés rwandais de l'Est du Zaïre où la population – placée sous la coupe des « interahamwe »⁴³ et de ce qui restait de l'armée rwandaise du régime renversé en 1994 – se voyait retenue de force.

La menace que représentent les camps explique donc l'attitude fréquemment hostile du pays dont sont originaires les réfugiés. En Guinée, en Ouganda, et dans l'Est de l'ex-Zaïre, l'histoire abonde en événements de ce genre. Attaques surprises et bombardements ont pour objectif de terroriser les populations et de permettre ainsi le démantèlement des camps que les autorités jugent être des repaires de rebelles. Pour les pays d'accueil, ces attaques constituent une agression qui contribue à faire monter la tension entre les deux voisins. Cela fait souvent le jeu des réfugiés.

Les camps représentent de ce fait un lieu qui, de façon directe ou indirecte, contribue à la pérennisation du conflit, sinon à l'escalade des affrontements armés. C'est un risque face auquel les organisations humanitaires restent largement désarmées. Le déplacement des camps (et des réfugiés) de quelques dizaines de kilomètres de la frontière ne constitue qu'un pis-aller, il ne garantit pas la sécurité. De nouvelles attaques armées plus à l'intérieur des terres constituent alors une

⁴³ « Interahamwe » est le nom que se sont donnés les membres du parti du Président Habyarimana et les miliciens hutus auteurs du génocide de 1994. En mars 2001, certains réfugiés que j'ai rencontrés dans les camps du sud de l'Ouganda continuaient de se désigner ainsi.

réelle menace d'internationalisation du conflit lorsque les populations locales sont à leur tour victimes d'une violence qui ne les concerne pas. Pendant les années 2000-2001, en Guinée, après plusieurs incursions armées en provenance du Liberia, habitants et soldats s'en sont pris aux réfugiés comme au personnel humanitaire. Cette réaction est dans une certaine mesure prévisible lorsque les réfugiés sont accusés d'amener la guerre avec eux.

Au total, les dizaines de camps disséminés à proximité de tous les pays en guerre font de ce phénomène un problème géopolitique majeur dont la gravité semble sous-évaluée. Alors que ni le pays d'origine des réfugiés, ni le pays d'accueil n'ont intérêt à la présence durable de ces camps, c'est pourtant cette solution, qui, « faute de mieux », est retenue.

Vivre au camp

Etablis à proximité des frontières du pays d'origine, les camps sont généralement difficiles d'accès. Cette difficulté pose un problème majeur pour l'assistance humanitaire puisqu'elle implique l'isolement de ses agents, mais surtout parce qu'elle complique singulièrement les opérations de ravitaillement. Il faut réhabiliter les pistes, construire des ponts ou des gués, ouvrir des terrains d'atterrissage et défricher des aires de largage aérien de façon à ce que l'assistance arrive au camp en temps et en heure. Par ailleurs, s'ajoute à la distance et au temps d'acheminement des marchandises un risque élevé d'attaques des camions de ravitaillement. Le coût du transport se trouve alors renchéri par les frais qu'impliquent les surprimes versées aux chauffeurs, le montant des contrats passés avec les transporteurs et l'organisation de convois sous escorte armée.

Les distances sont d'autant plus longues à parcourir que les camps sont éloignés et que beaucoup de pays enclavés dépendent, pour cette assistance, des dons des pays du Nord qui transitent par les ports des pays côtiers. Ainsi, l'essentiel de l'aide distribuée au cœur de l'Afrique, dans la région des Grands Lacs, transite par les ports de Mombasa et de Dar Es Salam.

L'isolement et la dépendance des camps de réfugiés vis-à-vis de l'extérieur sont d'autant plus palpables que des circonstances particulières interdisent parfois la circulation routière. Lorsque l'insécurité ou les inondations interdisent l'accès par la route, il faut alors envisager la mise en place d'un « pont aérien » et lorsque la piste d'atterrissage est trop courte ou sous les eaux, il ne reste plus que les hélicoptères ou les largages aériens. On imagine mal la complexité et le coût de telles opérations.

Les camps de réfugiés présentent des aspects et des tailles variables, suivant l'origine des réfugiés, les conditions climatiques et le volume de l'aide. Pour des raisons de sécurité et de commodité logistique, les structures « moyennes » entre 20 000 et 40 000 réfugiés sont souvent préférées. L'énorme camp de Benako qui s'était spontanément créé en Tanzanie en 1994 fut rapidement démantelé. Trop proche de la frontière rwandaise et trop peuplé (plus de 200 000 réfugiés !), ce camp né dans l'urgence était ingérable. La population fut déplacée plus à l'intérieur des terres et répartie dans des unités plus petites. Inversement, les camps trop petits et trop nombreux ont rarement la faveur des pays d'accueil et des organisations humanitaires ; on comprend pourquoi, les économies d'échelle et le souhait d'éviter une trop grande dispersion de la population s'opposent à la multiplication de petites structures.

Dans les camps, les réfugiés se regroupent spontanément en fonction des affinités sociales et de voisinage. *A fortiori*, dans les camps où coexistent plusieurs nationalités, ils se rassemblent en quartiers établis selon le pays d'origine. Si la forme et le type d'habitat traduisent parfois cette diversité culturelle, il faut reconnaître que le sentiment dominant reste celui d'une très grande précarité. Même dans le cas des camps établis depuis de nombreuses années, les toitures de branchages restent couvertes d'un invraisemblable appareillage de toiles plastique (don du HCR), de cartons, de vieux lambeaux de toiles et de sacs déchirés aux armes du Programme alimentaire mondial. Quand elles existent, les petites portes qui donnent accès à l'intérieur des abris sont fréquemment renforcées par les tôles aplaties des bidons d'huile provenant de la distribution alimentaire. Les étoiles sur fond bleu de la Communauté européenne donnent alors quelques

couleurs à la misère ambiante.

Autant que possible, le HCR pourvoit à la fourniture des matériaux de base pour la construction de ces abris. Quelques perches, quelques clous, quelques mètres de toile plastifiée permettent un abri provisoire par famille. Au fil du temps, en fonction des conditions climatiques, la hutte initiale se double d'un coin cuisine et parfois même d'une seconde cabane pour abriter les familles les plus nombreuses. Plus tard, l'apparition d'un banc, d'une véranda pour les après-midi trop chaudes et d'une haie de branchage finit par donner à l'ensemble l'image d'un espace « approprié », proche de la concession africaine traditionnelle.

Les services sont localisés dans des lieux précis en fonction de la densité de population du camp. Les points d'eau, les latrines, les centres de santé et de distribution alimentaire incitent les logisticiens à faire respecter un certain ordonnancement du camp. Les risques d'incendie sont d'ailleurs un autre motif pour ménager des accès corrects et limiter une densité d'habitats trop élevée. À mesure que le camp se remplit et s'installe dans la durée, de nouvelles infrastructures peuvent apparaître. Les écoles, les lieux de culte et les aires de jeux sont autant de témoins d'un enracinement qui autorise à parler d'urbanisation progressive des camps. La propre initiative des réfugiés va dans ce sens ; elle favorise l'apparition de nouveaux services que les organisations humanitaires ne prennent pas en charge. C'est en général au marché ou à proximité de celui-ci qu'apparaissent les « hôtels », les petits cafés, les barbiers, les écrivains publics ; voire les salles de projection de cassette vidéo. Au marché lui-même, les regroupements se font suivant les corporations et les appartenances communautaires : bouchers, épiciers, vendeurs ou vendeuses de lait ou de bois, etc. Le marché est un lieu de contact privilégié entre la population locale et les réfugiés. Les autochtones y viennent autant pour vendre (du lait, des animaux, du bois, des condiments...) que pour acheter ou, éventuellement, proposer leur force de travail. Dans certains cas, la situation de pauvreté et de misère est telle dans la population locale que les rapports s'inversent. Elle vient alors échanger quelques perches de bois contre l'équivalent de quelques gamelles de farine de maïs. Parfois, à la sortie des centres de distribution, on peut voir des locaux

employés par les réfugiés pour porter les sacs jusqu'à la hutte familiale.

La vie des camps est rythmée par le lever et le coucher du soleil et les modestes événements qui ponctuent les jours et les semaines : il y a la tranche horaire pendant laquelle les femmes et les enfants peuvent remplir leurs jerrycans, de même qu'il y a le jour de la semaine (ou de la quinzaine) où il faut se présenter aux centres de distribution pour y recevoir la ration alimentaire de la famille. Dans les camps consolidés, l'urgence passée, la monotonie des jours est beaucoup plus grande qu'on ne l'imagine. Rares sont les hommes qui trouvent à s'employer et leur oisiveté renforce le sentiment d'un temps comme suspendu.

C'est en général auprès des organisations humanitaires que s'ouvrent quelques opportunités de travail. Pour les réfugiés les plus instruits ou les mieux formés, des emplois sont parfois offerts aux infirmiers, aux traducteurs, aux chauffeurs ou aux enseignants. La satisfaction des besoins domestiques du personnel humanitaire justifie encore quelques salaires (cuisine, ménage, lessive). Certaines ONG spécialisées ouvrent des pépinières ou mettent en place des petits ateliers de menuiserie ou de fabrication de fours destinés à économiser le bois de chauffe. D'autres tentent de développer une modeste activité de maraîchage, ou s'emploient à stimuler la reprise d'une activité artisanale (vannerie, tissage, etc.) mais au total, tout cela peut d'autant moins faire illusion que les organisations interviennent avec leurs propres équipes et que le gouvernement d'accueil cherche à « placer » le personnel national. Au bout du compte, quelques dizaines de réfugiés seulement trouvent à s'employer ; on comprend d'autant mieux la nécessité du secteur informel. Pour le reste, si les femmes et les jeunes filles sont de loin les plus actives, puisqu'elles assument l'essentiel des activités domestiques, l'observation de la vie des camps suscite le sentiment d'un lieu étrange et quelque peu surréaliste. Le camp de réfugié, tel un malade sommeillant, vit sous perfusion et seuls les enfants à l'heure de la sortie des classes ou au moment d'un match de football improvisé donnent réellement vie, son et gaieté à ce lieu improbable. En parallèle, le personnel des organisations humanitaires vaque à ses occupations. Les agents administratifs rejoignent leurs bureaux,

les infirmiers et les médecins, leur hôpital ou leur centre de soin, les chauffeurs vont et viennent dans leurs gros véhicules tous terrains... Rien dans tout cela qui n'évoque l'urgence des débuts d'un camp où les personnels sont débordés. À l'exception des quelques explosions de violence ou de mécontentement, tout semble prévisible ; moins d'ailleurs parce que tout semble organisé que parce qu'il n'y a rien à attendre de l'immédiat. L'inattendu et l'improvisation sont choses rares et, chez les humanitaires comme chez les réfugiés, les jours et les mois s'enchaînent sans surprises. Mis à part les conditions de vie, la grande différence tient à la liberté de mouvements. Les uns sont là par choix et peuvent quitter le camp à tout moment, les autres - poussés là par nécessité - rêvent d'un futur lointain.

Comme dans toute concentration humaine, la violence n'est jamais éloignée de l'apathie. Elle se décline selon des formes assez voisines de la délinquance urbaine : vols, agressions sexuelles et manifestations d'intolérance religieuse ou raciale, sont sans doute stimulés par la violence de la situation, les épreuves passées et la déstructuration sociale et familiale. Cette violence, en général assez bien contenue par les services sociaux des organisations humanitaires, ajoute cependant à la peur et justifie le déploiement des forces de l'ordre à proximité immédiate des camps. Selon les lieux et le contexte politique local, cette présence n'est pas toujours faite pour rassurer les réfugiés, mais l'insécurité montre bien comment l'enracinement des camps fait système. Les besoins en services de type « urbains » sont d'autant plus importants que les camps se pérennisent et plus cette concentration humaine s'urbanise, plus ces besoins deviennent nombreux et diversifiés.

De ce fait, vivre au camp est un étrange apprentissage ; car pour de nombreux réfugiés issus des campagnes ou des grands espaces pastoraux, la dépendance, la promiscuité et le contact avec d'autres groupes culturels et d'autres nationalités sont autant d'expériences qu'ils ne pouvaient imaginer. Mais au-delà de ces bouleversements, vivre dans un camp, c'est d'abord et surtout apprendre à vivre et à penser en réfugié, c'est apprendre à être réfugié et c'est envisager un avenir improbable à travers ce prisme étroit et déformant. Au-delà de la rigueur des conditions de vie, je ne peux m'empêcher de penser que là est leur vraie misère.

La pérennisation des camps de réfugiés, un constat d'impuissance

La déclinaison des misères, grandes et petites, qui caractérisent la vie des réfugiés dans les camps pourrait être allongée à l'envi. Cette énumération pose clairement les limites et les contradictions de l'assistance qui, d'une certaine manière, contribue à éviter de poser la question de l'asile politique. Or, si l'assistance est une absolue nécessité dans la phase d'urgence, il faut se demander si elle est encore justifiée lorsqu'elle participe au maintien d'un insupportable *statu quo* dans les camps consolidés, enracinés et devenus de véritables structures pérennes.

Face à ce constat, on serait tenté d'établir une corrélation qui consisterait à dire que plus la forme et la qualité de l'assistance sont sujettes à la critique, plus le HCR semble en être le principal acteur et pour autant le principal responsable. Cette proposition doit pourtant être inversée. Car plus le HCR est amené à intervenir, plus les responsabilités se situent du côté des pays d'accueil, certes, mais aussi du côté des principaux bailleurs de fonds du HCR et des ONG.

Des camps de réfugiés palestiniens à ceux des Sahraouis, des Burundais en Tanzanie aux Angolais en RDC, des Somaliens au Kenya aux Soudanais en Ouganda... telle est la liste non exhaustive des conflits qui s'éternisent et celle des centaines de milliers de réfugiés qui végètent dans des camps. Partout dans le monde, les images de ces camps sont autant d'illustrations d'une faillite globale : faillite liée à l'enkystement des conflits qui ne trouvent pas de solutions ; faillite d'un système de relations internationales qui finance et cautionne une assistance humanitaire de substitution dont on voit bien les limites ; faillite enfin des gouvernements des pays du Sud à propos desquels il faudrait se demander si l'idéologie libérale dominante du retrait de l'Etat est bien la voie à suivre lorsque l'absence ou l'impuissance des gouvernements est justement à l'origine de la plupart des dysfonctionnements qui peuvent être observés dans ces régions.

On peut douter que cette situation puisse se prolonger ainsi sans risques. Entre la *refugee fatigue* des pays qui financent l'aide

humanitaire et la crispation des pays d'accueil, la gestion bricolée au cas par cas des différents mouvements de réfugiés ne permet plus de dissimuler la gravité de cette spirale. Les organismes d'assistance pourront-ils éternellement se prêter à ce jeu de dupes ? La sonnette d'alarme régulièrement tirée par les Nations unies continuera-t-elle de retentir dans le vide ? À l'heure de la mondialisation et de l'interdépendance des économies et des flux croissants de population, l'absence de réponse à ces différents questionnements est plutôt de nature à nous faire douter de la capacité d'action de la « communauté internationale », vocable qui désigne autant de vagues idéaux planétaires que le commode paravent diplomatique servant à dissimuler l'impuissance des puissants.

La question environnementale

La question de la dégradation de l'environnement autour des camps de réfugiés constitue un sujet sur lequel l'importance des enjeux politiques et économiques passe bien avant l'analyse scientifique des faits. Quelle que soit l'importance de cette dégradation, il va de soi qu'elle est d'abord fonction de la nature et du volume de l'aide qui est apportée. On ne peut pas reprocher aux réfugiés de couper des branches ou des arbres pour construire leurs abris si aucune autre solution moins dévastatrice ne leur est proposée. De même, on ne peut s'indigner de la déforestation liée aux besoins en bois de chauffe si aucune alternative n'est trouvée pour la cuisson des aliments. Ces remarques, de simple bon sens, situent clairement les responsabilités. S'il y a un problème environnemental, celui-ci est d'abord lié aux modalités de l'assistance, et donc aux politiques et au financement de l'aide. Or, plutôt que de s'attaquer aux causes du « mal », les organisations humanitaires déploient un intérêt et une activité grandissante pour tenter d'en traiter les conséquences.

Les victimes, des coupables toutes désignées

Cette attention se manifeste de plusieurs manières. C'est d'abord l'apparition, vers 1994-1995, d'une unité « environnement » au sein du HCR finançant un nombre croissant d'études sur l'impact de l'installation de réfugiés, prise en compte qui répond autant aux

plaintes des pays d'accueil qu'aux recommandations de la Conférence de Rio (1992). Avec le postulat implicite suivant : toute activité a des répercussions en matière d'environnement ; toute modification de l'environnement local a des conséquences au niveau de l'environnement global. La chronique de la question environnementale dans les camps de réfugiés du Kenya – telle qu'il m'a été donné de la suivre – fut pour moi l'occasion de réfléchir au sens de cette singulière évolution où l'on voit l'environnement devenir une catégorie à part entière – en même temps qu'un marché – de la mondialisation.

Tout commence en 1991 – 1992 par l'effondrement du régime de Siyad Barre (président de la Somalie), la guerre civile, la famine et l'échec retentissant de l'intervention des forces de l'ONU qui aboutirent à l'exode de centaines de milliers de réfugiés vers les frontières les plus proches du Kenya ou de l'Éthiopie. Au Kenya, c'est à proximité du village de Dadaab, dans l'une des régions les plus arides et les plus marginales du pays, qu'a été ouvert le premier camp d'Ifo. Organisé suivant un plan géométrique, l'ensemble de la surface destinée à ce camp (d'une capacité d'environ 40 000 réfugiés), ainsi que les proches alentours, furent défrichés au bulldozer.

Il semble que le HCR se soit ensuite rendu compte des conséquences d'un aménagement aussi expéditif qui, pour les réfugiés, ne faisait qu'aggraver leurs conditions de vie : poussière et absence totale d'ombrage dans une région où la température moyenne approche quarante degrés. Dans les deux camps ouverts ensuite à proximité en 1992 (Dagahaley et Hagadera), bien qu'également organisés suivant un système de blocs géométriques de 2,5 hectares, les grands arbres furent protégés partout où cela ne contrecarrait pas le tracé des chemins d'accès⁴⁴. Ces défrichements n'avaient cependant pas que des aspects négatifs. Ils répondaient au souci de limiter la propagation des incendies et permettaient – pensait-on sans doute – de tenir les bandes armées et les bandits à une distance respectable. À partir de 1995, alors que les trois camps de Dadaab étaient durablement installés dans la routine de

⁴⁴ Au total les trois camps de Dadaab (Ifo, Dagahaley et Hagadera) abritent plus de 100.000 réfugiés depuis 1992.

l'assistance humanitaire, la coopération allemande (GTZ), partenaire sous-traitant du HCR, mit en place un ambitieux programme environnemental dont les maîtres mots étaient : prévention, réhabilitation et éducation.

C'est en 1997 que débutèrent les premières recherches formelles sur l'évaluation des superficies dégradées. En termes de déforestation, fin 95 début 96, quelques séjours antérieurs dans les camps de Dadaab m'avaient conduit à un constat mitigé : une déforestation totale autour du camp d'Ifo dans un rayon de trois à cinq kilomètres et une sérieuse absence d'ombrage dans le camp lui-même. À Dagahaley et Hagadera la situation semblait moins préoccupante puisque les grands arbres avaient été préservés et que l'aire de déforestation était moins étendue et plus sélective.

Du fait de l'insécurité qui prévalait dans la région, les difficultés d'accès au terrain avaient jusqu'alors interdit toute appréciation exhaustive et chiffrée de la situation. Pourtant, avant même que les conditions de cette évaluation soient réunies, nous avons acquis la conviction que l'importance de cette dégradation devait être relativisée. Aussi importante qu'elle fût aux abords immédiats des camps, il fallait rapporter ces défrichements à l'ensemble de l'écosystème concerné. Or les camps sont situés dans une vaste région très peu peuplée couverte d'une brousse arbustive et arborée relativement dense et cela, sur les milliers de km² de la province du Nord-Est du Kenya. De ce fait, nous étions loin de la catastrophe écologique que pouvait évoquer la vision au ras du sol à proximité du camp d'Ifo, destination vers laquelle étaient envoyés les visiteurs de passage. Que cette présentation alarmiste de la réalité fut délibérée ou non, nous avons le sentiment que le lien était loin d'être établi entre les dégradations localement causées par les réfugiés et l'inquiétude relative à la protection de la planète qui justifiait que le HCR - comme les autres agences internationales - élargisse à l'environnement le champ de ses activités. En tout état de cause, l'importance de la dégradation environnementale restait à confirmer par des études dignes de foi.

Pour ce qui concerne le ravitaillement en bois de chauffe, la période 1991-1998 fut marquée par plusieurs évolutions. De 1991 à la fin de

l'année 1998, l'approvisionnement en bois demeurait une affaire individuelle à la charge de chaque famille de réfugiés en fonction de ses besoins, activité réservée aux femmes et à leurs filles. Tous les deux ou trois jours, celles-ci partaient donc en brousse afin de collecter le bois nécessaire à la cuisson des aliments. Dans le contexte de violence et de très grande insécurité qui prévalait dans la région, ce système évolua progressivement du fait des distances de plus en plus grandes à parcourir et de l'augmentation du temps consacré à la collecte du bois. En effet, la récurrence des viols, les attaques et les rackets répétés auxquels étaient soumises les populations réfugiées sur les chemins accédant aux camps, plaçaient le HCR dans une situation pour le moins délicate puisque la protection physique des réfugiés est au cœur de son mandat. Dans ce contexte, on comprend l'attention portée à ces questions ; elle s'est traduite par la mise en œuvre de divers programmes environnementaux et sociaux censés améliorer la situation.

L'importance grandissante des distances que les réfugiés devaient parcourir pour trouver du bois eut pour conséquence une activité florissante des marchandes et marchands de bois. L'essor de ces marchés était associé à la participation accrue des hommes à la collecte du bois. En effet, si les femmes continuèrent, selon leurs habitudes, d'aller en brousse à la recherche du bois, les hommes se lancèrent à leur tour dans cette activité mais d'une manière permettant le transport de volumes plus importants, par l'emploi de brouettes de fabrication artisanale ou de charrettes à ânes⁴⁵.

Il n'empêche, ces évolutions semblaient justifier les plaintes récurrentes des autorités kenyanes. L'essor du commerce du bois et la participation des hommes à la collecte étaient interprétés comme une confirmation de l'importance croissante des distances à parcourir et, conséquence « logique » de cette évolution, comme une aggravation de la déforestation. C'est sur ce « diagnostic » qui semblait irréfutable que le HCR, assisté de ses partenaires opérationnels, engagea une action multiforme en matière de protection et de réhabilitation de l'environnement. En fait, tout se

⁴⁵ Il est regrettable que pendant toute cette période aucun suivi n'ait été réalisé sur l'évolution et le dynamisme de ces marchés, sur l'activité croissante des propriétaires de charrettes à âne et sur les aires et distances de collecte.

passa comme si la cause était entendue, l'hypothèse d'une dégradation massive du milieu était devenue une certitude au nom du postulat selon lequel toute présence de réfugiés est supposée s'accompagner de perturbations environnementales.

En transformant l'hypothèse d'une déforestation en certitude, le souci d'une action environnementale visible et forte a rapidement débouché sur diverses initiatives, notamment en matière de reboisement, de prévention des défrichements, d'éducation environnementale et d'assistance auprès des victimes des violences.

En 1997, le bilan de ces actions ne semblait plus répondre aux attentes et critiques de ceux qui faisaient des réfugiés les responsables de la crise environnementale. Ce bilan, par sa logique même, semblait irréfutable. Sans même chercher à simplifier ou à caricaturer, il pouvait s'exprimer de la manière suivante : plus le temps passe, plus la déforestation autour des camps est importante. Plus la déforestation est avancée autour des camps, plus les distances à parcourir par les réfugiés pour se procurer du bois sont importantes. Plus la distance à parcourir est importante plus la sécurité et la protection des réfugiés est difficile à assurer.

Avec un tel bilan, le HCR ne pouvait faire autrement que de rechercher une solution témoignant tout à la fois de son volontarisme et du souci de son image. C'est ainsi que fut envisagée la mise en œuvre d'un programme planifié de collecte et de distribution du bois de chauffe. Par le choix raisonné des aires de collecte et des prélèvements sélectifs de bois, cette option permettrait de protéger un environnement supposé menacé, tout en diminuant les risques encourus par les femmes. Il ne restait plus alors qu'à obtenir les financements.

C'est dans ce contexte que se situe, fin 1997, la visite d'une mission de quelques membres du Sénat américain. Comme toujours, ce type d'événement est mis à profit pour sensibiliser les bailleurs de fonds potentiels. Le financement des camps de réfugiés est en effet un problème d'autant plus préoccupant pour le HCR que, dans le cas présent, le conflit somalien est devenu avec le temps un « non-événement » qui n'attire plus les médias et ne risque guère, par

conséquent, de stimuler la générosité des donateurs. La visite fut particulièrement bienvenue puisque les sénateurs, émus autant par le drame de ces femmes sans cesse menacées que par la dégradation de la végétation, débloquaient un financement de plusieurs millions de dollars pour financer le programme envisagé. À partir de 1998, débuta alors une opération d'achat de bois auprès d'une soixantaine d'opérateurs locaux (OWEN, 1998). Avec leurs camions, ceux-ci avaient la charge d'approvisionner les centres de stockage et de distribution mis en place dans chacun des trois camps⁴⁶. Au même titre que les distributions alimentaires, les quantités de bois données aux réfugiés étaient fonction de la taille de la famille, mais dépendaient également des disponibilités financières du HCR.

* *
*

Dans le contexte d'insécurité qui prévaut dans cette région, la seule méthode opératoire pour dresser le bilan de l'étendue de la dégradation du couvert végétal, était celle d'une approche cartographique⁴⁷ par l'emploi de l'imagerie aérienne. Les résultats conduisent à des conclusions sensiblement différentes. Après analyse des données, la localisation, l'évolution et la progression des auréoles de dégradation du centre vers la périphérie donnent raison à l'hypothèse d'un besoin constant et jamais satisfait en bois. Il n'y avait donc qu'un pas à faire pour en attribuer la responsabilité aux besoins en bois de feu des réfugiés. Pourtant cette hypothèse ne résistait guère à une analyse plus approfondie.

Sans entrer dans les détails de l'étude, toutes les méthodes de calcul

⁴⁶ Ce programme a connu depuis lors bien des avatars dont nous n'avons qu'une connaissance partielle. En substance, il semble que le financement fut ensuite interrompu. Mais, face au mécontentement des négociants locaux (irritation relayée par les autorités kenyanes), le HCR poursuivit cette opération sur ses fonds propres. La poursuite de cette action ne couvre cependant pas – loin s'en faut – la totalité des besoins en bois de chauffe. A la suite de l'étude conduite par l'IRD, un ingénieur forestier s'est vu confier la responsabilité de quantifier de façon précise les stocks de bois disponibles et de proposer un plan de collecte.

⁴⁷ Ce travail, conduit en collaboration avec Alain Beaudou, a été réalisé dans le cadre d'une convention entre le HCR et l'IRD (ex ORSTOM).

adoptées aboutissaient au même résultat. La déforestation est très inférieure à ce qu'elle aurait dû être si les surfaces dégradées correspondaient effectivement aux besoins des réfugiés. Le constat de l'importance somme toute réduite des aires dégradées conduisait à reconsidérer la question du bois de feu qui jusqu'alors n'avait été envisagée qu'en termes de dégradation inéluctable du couvert végétal. L'hypothèse d'une déforestation croissante liée au ravitaillement en bois contenait implicitement une autre hypothèse, celle de la coupe de bois vert par les femmes. Or on sait, et toutes les sociétés traditionnelles le savent, qu'il faut une quantité bien supérieure de bois vert que de bois mort pour obtenir – au prix d'un temps consacré à l'entretien du feu également plus élevé – une quantité équivalente d'énergie. Par ailleurs, la technique du portage de bois sur le dos ne permet d'apporter qu'une charge limitée au foyer. Celle-ci doit donc répondre aux besoins immédiats et ne peut par conséquent pas être stockée dans l'attente que le bois vert devienne sec. Enfin, à supposer que les réfugiés souhaitent réellement stocker du bois, cette pratique serait aussitôt contrecarrée par le manque d'espace (dans les blocs les plus densément peuplés) et – du fait de la très grande promiscuité – par les risques de vol que ce bois stocké ne manquerait pas d'encourager. Pour des raisons de temps, d'efficacité, de simplicité d'entretien du foyer, il est en fait évident que les réfugiés recherchent avant tout du bois mort et que c'est la disparition de ce bois mort à proximité des camps qui allonge les distances de collecte et conduit maintenant les hommes à prendre une part de plus en plus active à cette activité. Les femmes ne partent pas dans la brousse pour ramener 15 à 20 kilos de bois vert qui brûlera mal et dont la moitié servira en fait à sécher l'autre moitié. Le bon sens et la simple observation auraient d'ailleurs dû suffire depuis longtemps à s'en rendre compte.

Du risque au chantage

Au total, la raison principale de ces auréoles de déforestation autour des camps de réfugiés est à rechercher ailleurs. Même s'il s'agit d'une hypothèse difficile à vérifier du fait de l'absence de « mémoire des camps », une seule explication paraît envisageable. Ce sont moins les besoins en bois de feu qui seraient à l'origine de la

déforestation que les besoins en « bois d'œuvre » répondant aux multiples nécessités d'un camp de réfugiés de cette nature (constructions, clôtures, etc.). Depuis l'aménagement des camps, à l'origine d'une dégradation importante du couvert végétal, jusqu'à l'entretien de l'habitat (termites) ou son renouvellement (mobilité des réfugiés), tout concourt au maintien d'une demande soutenue et à peu près constante en perches de bois de toutes tailles. Dès lors, il apparaît que le premier facteur explicatif de cette dégradation est le camp lui-même. En soi fortement consommateur d'espace, la formule du camp de réfugiés – dès lors que celui-ci tend à se pérenniser – implique une constante demande en bois d'œuvre afin de répondre aux multiples besoins que supposent son installation puis sa transformation progressive en structure pérenne (reconstruction ou amélioration de l'habitat des réfugiés, écoles, dispensaires, centres de distribution, mosquées, clôtures, locaux administratifs...).

Ce constat, mis en perspective avec les actions environnementales, illustre le fossé qui sépare si souvent le monde des réfugiés de celui qui les assiste. Alors que l'appareil humanitaire – convaincu de la menace que représentent les réfugiés pour l'environnement – s'emploie à « éduquer » ces derniers et à tenter de réparer, par le reboisement, ce qu'il avait contribué à détruire, les réfugiés, eux, continuent comme avant et vont à l'essentiel, c'est-à-dire là où se trouve le bois mort. À l'instar de la population locale – dont elle partage d'ailleurs la même culture – la population réfugiée témoigne de sa connaissance du milieu par le choix des zones à explorer pour le ramassage du bois. Dans l'apparente monotonie des paysages, à la couleur des sols et en fonction de la présence de telle ou telle espèce végétale, elle identifie les « bons coins » pour le bois mort. Les réfugiés somaliens de la région de Dadaab ne sont donc pas des prédateurs bornés qu'il fallait éduquer.

Dans la mesure où l'attention des réfugiés se porte essentiellement sur le bois mort, l'impact de la consommation de bois de feu sur l'environnement est en fait très limité – tout au moins tant que les disponibilités en bois mort d'origine naturelle sont abondantes. Ainsi, alors qu'on avait posé comme hypothèse de départ que les réfugiés étaient les principaux responsables de cette déforestation,

on s'aperçoit que ce sont en fait les besoins nécessaires à leur protection qui expliquent l'essentiel de la déforestation. De ce fait la question qu'il convient de poser est double. Elle concerne d'abord la nature de l'aide. Si véritablement l'environnement est une priorité, ne faut-il pas investir plus au départ en matériaux de construction et de protection qui ne seraient pas prélevés sur le milieu ? La seconde question – plus fondamentale – concerne la forme de l'aide. L'accueil des réfugiés dans de grands camps, coûteux en termes de dégradations végétales pour les besoins de son infrastructure, n'est-il pas le premier choix à revoir et à questionner ? Dans cette perspective, la politique des pays hôtes à l'égard des réfugiés est clairement interpellée. C'est en effet la volonté d'endiguement et de contrôle des réfugiés qui aboutit au choix retenu par l'Etat de maintenir les réfugiés dans des camps. Ce sont donc moins les réfugiés que les options choisies pour les assister qui sont à l'origine des dégradations environnementales⁴⁸.

D'un autre côté, on ne saurait trop se réjouir de voir la protection de l'environnement devenir un sujet d'inquiétude pour un nombre croissant de gouvernements du Nord comme du Sud. Mais il reste à confirmer qu'il s'agit d'une évolution qui va au-delà du discours de circonstance. Or, dans le cas des populations réfugiées, au Kenya aujourd'hui comme hier dans l'ex-Zaïre ou en Tanzanie, la dénonciation des dégradations – réelles ou fictives – en même temps qu'elle impose au HCR de tenter d'y remédier, permet aux pays hôtes d'éviter l'embarrassante question des modalités de l'accueil. Quand, dans le même temps, la dégradation de l'environnement se transforme en un prétexte à la menace d'expulsion des réfugiés, c'est tout le droit international et les devoirs des Etats en matière d'assistance humanitaire qui se trouvent remis en cause. Or, c'est au moment où le HCR s'implique et investit des budgets importants dans la problématique environnementale que cette question devient un nouveau motif permettant aux gouvernements de mettre sous conditions l'accueil des réfugiés. Peut-il réellement s'agir d'une coïncidence quand le « chantage à l'environnement » s'appuie sur une présentation alarmiste et mal comprise des dégradations causées par les réfugiés ? Il est bien entendu difficile d'y croire et cela montre

⁴⁸ Van Damme W., 1995 - Do refugees belong in camps ? Experiences from Goma and Guinea. *The Lancet*, 346 : 360-362.

à quel point les différents acteurs ont acquis une conscience aiguë des intérêts en jeu⁴⁹.

Retour, asile ou réinstallation ?

Le retour des réfugiés dans leur pays d'origine est, après le devoir de protection, l'ultime objectif de l'assistance humanitaire et notamment du HCR. Ce retour s'effectue dans des conditions très différentes selon qu'il s'agit de réfugiés accueillis en ville, dans des sites agricoles ou dans les camps. La distance à parcourir pour regagner le pays d'origine est une autre variable importante dans la mesure où elle oriente le choix du moyen de transport et conditionne le rythme et l'importance des effectifs qui peuvent être rapatriés. Ce retour peut être décidé à l'initiative des réfugiés (il est dit « spontané ») ou bien au contraire organisé par le HCR. Dans tous les cas, il est en théorie fondé sur la base du volontariat en vertu du principe selon lequel les réfugiés ne peuvent être contraints par la force à rejoindre leur pays d'origine. Lorsque les conditions de paix, de sécurité et de liberté n'y sont toujours pas réunies, le rapatriement forcé constitue une violation flagrante des conventions internationales. C'est pourtant ainsi que les réfugiés rwandais en Tanzanie furent massivement expulsés par les forces de l'ordre dans la foulée de la fermeture des camps de Bukavu et Goma au Zaïre.

Contrairement à l'arrivée des réfugiés, qui se déroule généralement de façon assez soudaine et massive, le retour au pays est une opération de longue haleine. Cette lenteur s'explique moins par l'insuffisance des moyens dont dispose le HCR pour organiser ces retours que par la situation prévalant dans le pays d'origine. Certaines régions restent peu sûres ou dans une situation de guerre larvée (cas de la Somalie, de l'Angola, du Soudan) et il n'est pas rare que les réfugiés – en fonction de leur appartenance ethnique ou de leurs choix politiques passés – puissent autant appréhender ce retour que la perspective de végéter dans un camp. Enfin, et c'est une des données essentielles du problème, il faut encore que les réfugiés puissent avoir l'assurance de retrouver un toit, des terres et

⁴⁹ Bassett T., Bizueli K., 2000 – Environmental discourses and the Ivorian savanna. *Annals of the association of American geographers*, 90 (1) : 67-95

des moyens de production. Dans des villes ravagées par la guerre, dans des campagnes minées ou dans des régions pastorales où tout bétail a disparu, on conçoit que ces perspectives peu engageantes conduisent les réfugiés à hésiter. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles ces derniers – avant de s'y risquer – envoient au préalable des émissaires afin de s'assurer de l'état de la situation.

Lorsque le différentiel de développement entre deux pays frontaliers est important – et c'est *a priori* le cas entre un pays en paix et un pays en guerre – il n'est pas rare que, même la paix revenue, un certain nombre de réfugiés soient tentés par une installation définitive dans le pays d'accueil. Cette question rejoint alors le problème plus large du contrôle des flux migratoires et conduit certains juristes à défendre le principe d'un « rapatriement non volontaire » (pour ne pas dire « forcé ») afin, disent-ils, de restreindre et défendre le principe de l'accueil aux « vrais » réfugiés, c'est-à-dire à ceux qui sont réellement menacés⁵⁰. En Afrique, cette question se pose encore assez peu ; sauf quelques exceptions notables comme l'Afrique du Sud où les possibilités de vivre à peu près correctement, ou tout au moins de survivre, sont bien supérieures au Mozambique voisin. Il n'en va pas de même entre les pays d'Europe de l'Est ou centrale et ceux de la Communauté européenne. L'Allemagne, principal pays d'accueil des réfugiés originaires des Balkans en Europe de l'Ouest, est particulièrement concernée par ce problème. C'est, depuis quelques années, la principale porte d'entrée pour l'accueil des réfugiés yougoslaves. Beaucoup se sont ensuite dispersés dans les pays voisins, mais il leur est difficile de prétendre conserver le statut de réfugiés.

Ce difficile problème juridique illustre l'ambiguïté et l'insuffisante précision du statut de réfugié⁵¹. Les textes régissant les droits des réfugiés sous-entendent que se perd le statut de réfugié lorsque le retour au pays est devenu possible au regard des droits de l'homme,

⁵⁰ Barutski M., 2001 - Le droit international des réfugiés et le rapatriement involontaire., in L. Cambrézy et V. Lassailly-Jacob (éds). *Populations réfugiées : de l'exil au retour*, pp. 323-336, IRD Editions.

⁵¹ On peut en même temps se demander si cette imprécision n'est pas préférable à un cadre trop strict qui interdirait toute possibilité d'appréciation au cas par cas et conduirait à des décisions purement administratives et souvent inhumaines.

mais ils ne précisent pas le niveau minimum acceptable de la situation économique et ne disent rien des aspirations des réfugiés en termes d'accès à l'emploi, à la scolarisation, à la santé et aux diverses formes d'opportunités sociales et culturelles offertes par les pays d'accueil.

Les nombreux obstacles qui s'opposent à un rapatriement rapide et massif des réfugiés dans leur pays d'origine montrent à quel point les mesures d'accompagnement sont essentielles pour la réussite de ce genre d'opération. Les organisations humanitaires ont fait des efforts dans ce sens, notamment en assurant pendant quelques mois la satisfaction des besoins alimentaires, sanitaires et logistiques de ces populations. Il reste que cette aide ne concerne que les réfugiés pris en charge par ces organisations et laisse souvent de côté les populations qui ont spontanément décidé de leur retour. Enfin, il va de soi que ce type d'opération doit être coordonné avec l'ensemble des activités de reconstruction. On devine alors sans peine que la détresse ou le dénuement des réfugiés ne cesse pas par le seul miracle d'avoir pu regagner leur pays. Bien souvent, ces réfugiés aboutissent d'ailleurs dans de nouveaux camps, de déplacés cette fois, afin de recevoir l'assistance qui leur fait défaut. Ils y rejoignent leurs compatriotes qui n'ont pu retrouver leurs terres ou ont perdu leurs troupeaux. Ces camps de déplacés, montés à la hâte dans les périphéries des villes ou coincés entre deux quartiers ajoutent bien sûr à la confusion de la situation.

On a dit plus haut que la *réinstallation* des réfugiés dans un pays tiers était laissée au bon vouloir des quelques pays industrialisés qui acceptent cette immigration étrangère d'un genre particulier. Parce qu'elle répond encore assez peu à un besoin de main-d'œuvre dans ces pays où les problèmes de chômage sont aigus, cette forme d'accueil, qui reste marginale, est une autre illustration de la résignation qui s'installe face à des conflits dont on ne voit pas la fin. À l'exception de quelques rares pays où le nombre de réfugiés accueillis est significatif, on peut s'interroger sur la portée réelle de ces opérations. Complexe et coûteuse, la réinstallation dans un pays tiers concerne un pourcentage si faible d'une population réfugiée qu'elle conduit à douter de l'objectivité et de l'équité des critères pris en compte pour identifier les rares bénéficiaires. Le regroupement

familial ou la capacité supposée à s'intégrer dans un pays du Nord semblent être des critères respectables mais on peut penser qu'ils favorisent les classes urbaines les plus aisées et les mieux formées. Même si les chances sont faibles, on conçoit combien cette perspective peut susciter d'espoirs. Il suffit pour s'en convaincre de voir, en Afrique, avec quelle insistance les réfugiés se massent devant les grilles des officines du HCR afin de se faire inscrire sur les listes des candidats au départ.

Un bilan inquiétant

L'intervention plus importante du HCR dans les pays du Sud et la pratique massive de l'endiguement des réfugiés dans des camps traduit la double faillite des Nations unies, des bailleurs de fonds et des Etats d'accueil à gérer humainement ces mouvements de population, mais surtout, à imposer la paix dans les pays en guerre. Le HCR en tête, et les organisations humanitaires à sa suite, apparaissent comme la démonstration de cet échec et plus ces instances sont actives et appelées à intervenir, plus l'impasse est manifeste. On sait que plus les pays sont pauvres et désorganisés et leurs gouvernements malades, impotents ou inexistantes, plus le HCR doit se substituer aux Etats pour délivrer un minimum d'assistance aux populations réfugiées. Ainsi, force est de constater que dans la pratique, les organisations humanitaires mènent un double combat : l'un, contre la détresse des réfugiés ; l'autre, contre le sous-développement, l'impuissance ou la faillite des Etats.

Au total, si les réfugiés du Sud ne sont pas logés à la même enseigne que ceux du Nord, il est clair que les responsabilités sont à la fois partagées et à plusieurs niveaux. Rappelons tout d'abord que le volume et la qualité de l'assistance dispensée par le HCR sont fonction des moyens financiers dont l'agence dispose. Ces moyens dépendent très largement des contributions des pays donateurs et donc essentiellement des pays industrialisés. Or les donateurs pratiquent une politique d'assistance évidemment ciblée en fonction de leurs intérêts géopolitiques, de leurs liens historiques avec le pays d'origine des réfugiés et le pays d'accueil et enfin, de la pression éventuelle de l'opinion publique. On voit donc que l'aide financière

et matérielle est beaucoup moins fonction des besoins concrets des réfugiés que de ce qu'ils représentent. Autrement dit, si les pays du Nord assistent le HCR sur le plan financier, avec l'espoir d'un quelconque « retour sur investissement », celui-ci ne peut relever que d'un ordre politique et diplomatique qui hiérarchise ses priorités.

Ainsi, à défaut d'une véritable politique de l'asile – au sens fort du terme⁵² – on voit bien que la stratégie de confinement des réfugiés du Sud dans des camps, au Sud, concorde avec les préoccupations des pays du Nord qui les financent pour une très large part. Je ne me risquerais évidemment pas à évoquer l'hypothèse manichéenne d'un choix délibéré de la part des pays industrialisés mais on ne peut que souligner l'inquiétude que soulèverait l'idée de savoir des millions de réfugiés issus des pays du Sud, libres de leurs mouvements, et donc libres de tenter l'aventure vers le Nord.

Du côté des pays du Sud qui accueillent les réfugiés, la donne est évidemment très différente. Contrairement aux pays du Nord, ils sont directement concernés par ces flux de population. Incapables d'assumer seuls la charge de l'assistance, les gouvernements sont un peu cantonnés au rang de simples spectateurs d'une assistance matérielle et financière massive, qui, par son ampleur et son coût, les rend impuissants. Cette aide éveille pourtant bien des appétits. Dans la mesure où les gouvernements, comme la population locale, font parfois payer cher les quelques centaines d'hectares concédés au HCR pour l'installation des camps, c'est là où la responsabilité des pays de premier accueil est la plus grave. Les formes de pression sont multiples : depuis celles exercées sur le HCR et les ONG pour promouvoir l'emploi local, jusqu'aux demandes d'indemnisation du fait des dégradations environnementales, en passant par la menace répétée d'une expulsion pure et simple des réfugiés.

Si la définition et l'adoption d'une politique supposent que l'Etat

⁵² Les chiffres relatifs à l'asile politique sont très parlants, et ce, à plus d'un titre. En janvier 1999, on comptait plus de 570.000 demandeurs d'asile en Europe et 640.000 en Amérique du Nord. Ils n'étaient que 63.000 en Afrique et 27.000 en Asie à espérer trouver le salut dans cette solution. On voit donc que la fameuse « hospitalité africaine », dans laquelle se drapent volontiers les dirigeants politiques, ne peut faire véritablement illusion.

s'en donne les moyens (administratifs, logistiques et financiers), on serait tenté de dire que, dans leur écrasante majorité, les pays du Sud n'ont *pas* de politique d'asile à l'égard des réfugiés. Tout simplement parce que le confinement des réfugiés dans des camps est le contraire d'une politique d'accueil. On peut bien entendu plaider la cause des pays du Sud en affirmant que cette absence de politique s'explique par la faiblesse de leurs moyens, mais cette explication semble un peu courte et d'une certaine façon dédouane trop aisément les Etats du Sud. Car on peut inverser le propos. La politique d'asile serait-elle différente et mieux affirmée si ces pays étaient dotés des moyens nécessaires pour la conduire ? On peut en douter tant le populisme latent de nombreux pouvoirs politiques sait se montrer prompt à distiller les propos xénophobes. En Afrique tout au moins, les discours sur les contraintes de la construction nationale servent trop souvent d'alibi au nationalisme et à la ségrégation ethnique beaucoup plus qu'à la mise en œuvre d'un projet démocratique. C'est bien sûr le cas des pays en guerre qui expulsent des millions de réfugiés, mais rares sont les pays d'accueil qui soient à l'abri de ce type de dérive. De ce fait, il n'est pas surprenant que nombre de pays africains expulsent des populations de leur territoire en même temps qu'ils en accueillent des pays voisins.

Quelle que soit la manière dont le problème est abordé, il semble qu'une condition nécessaire à l'élaboration d'une politique d'asile digne de ce nom soit l'existence d'un véritable régime démocratique. Nécessaire, cette condition est-elle suffisante ? Je n'en suis pas certain, car on sait bien l'embarras des démocraties occidentales face à l'accueil des immigrants. Dans tous les cas, il y a urgence. Depuis plus d'une décennie, l'Afrique supporte un contingent de 6 à 10 millions de réfugiés. Le chiffre varie d'une année à l'autre et plutôt en descendant depuis quelque temps, mais il n'existe aucun signe d'embellie significative. Bien plus, fait inquiétant mais qui reste à confirmer, il semble qu'un nombre croissant de réfugiés sans assistance passe à travers les systèmes de contrôle des flux que les gouvernements mettent en place. Même si c'est le plus souvent à leur corps défendant, les risques que font courir ces populations errantes sont multiples. De ce point de vue, il faut avoir la lucidité de reconnaître que les réfugiés – parce qu'ils sont réfugiés – sont des

populations à haut risque qui transportent avec eux la violence, la misère et tout ce qui l'accompagne : la délinquance, la prostitution, les risques épidémiologiques... S'il fallait des arguments supplémentaires pour inquiéter les décideurs et les incliner à gérer autrement le problème des conflits et des réfugiés, on peut imaginer que ceux-ci ne porteront réellement que le jour où éclatera une catastrophe de grande ampleur débordant littéralement les filets placés pour contenir les flux de population.

Sans aller si loin dans le catastrophisme, cette vision à courte vue fait l'impasse de la réalité d'aujourd'hui, tout aussi préoccupante par ses conséquences. Car les réfugiés sous contrôle ne sont que la partie émergée de l'iceberg. Les autres circulent par petits groupes aux quatre coins du continent africain et il n'est pas plus surprenant de rencontrer des Congolais à Dar Es Salam qu'à Johannesburg, des Rwandais à Dakar qu'à Nairobi et des Soudanais à Douala qu'à Tripoli. Dans ce contexte d'internationalisation du problème des réfugiés, l'Afrique est un continent globalement moins bien armé pour faire face aux conséquences politiques, économiques et sociales des conflits et des flux de population qu'ils engendrent. L'Europe et l'ensemble des pays riches peuvent toujours tenter de s'en protéger, aucune forteresse n'est imprenable...

L'action humanitaire prise au piège

L'impasse à laquelle conduit la pérennisation des conflits et de l'assistance aux réfugiés traduit le retard de la politique et de la diplomatie au regard de l'évolution des événements. Mais, en attendant que la conscience de la gravité de la situation prenne corps, les organisations humanitaires doivent affronter l'urgence de ces millions d'hommes, de femmes et d'enfants chassés par les guerres. Car à défaut de solutions politiques, cette assistance est une nécessité absolue. En même temps, le secteur humanitaire prend de mieux en mieux conscience de l'inextricable contradiction dans laquelle il se trouve. Parce qu'il vaut mieux prévenir que guérir, l'assistance humanitaire court en permanence le risque de se voir reprocher de n'être que l'alibi et la bonne conscience des pouvoirs politiques et de leurs opinions publiques. De façon concordante, la médiatisation de son action, l'engouement pour cette cause et l'importance des financements engagés, sont autant de facteurs qui menacent ce fragile équilibre. L'assistance humanitaire, comme toute entreprise, doit croître pour survivre à la concurrence de ce secteur en pleine expansion et se projeter dans l'avenir. Ce faisant, elle s'introduit de plus en plus ouvertement dans l'économie de marché, au risque d'en oublier ses objectifs et sa véritable raison d'être.

L'humanitaire, conscience des démocraties

Même si l'adjectif n'était pas encore substantivé, l'action humanitaire,

puis, « l'humanitaire » a une longue histoire dont on ne retrouvera probablement jamais l'origine précise puisqu'elle tire sa source d'un principe commun à de nombreuses sociétés, elles-mêmes fortement inspirées des grandes religions monothéistes : le devoir d'assistance aux personnes en détresse. Accorder l'aumône est une exigence de la foi islamique et Saint Louis et ses lépreux ou Saint Vincent de Paul et ses malades – figures emblématiques de nos vieux livres d'histoire – faisaient de l'action humanitaire avant la lettre. L'action caritative trouvait alors son origine dans l'inquiétude mystique de l'au-delà ; elle ouvrait les portes du paradis. Aujourd'hui, l'assistance humanitaire est devenue un étonnant mélange d'humanisme laïc, de prosélytisme religieux et d'universalisme sans frontières.

Avant même la création de la Société des Nations, puis plus tard de l'ONU, à la fin de la seconde guerre mondiale, on considère habituellement que l'internationalisation des secours aux victimes de la guerre remonte à la naissance en Suisse de la Croix Rouge, en 1864. Au contraire des ONG, cette fondation a fait de la neutralité sa principale force d'action. Efficace et discret, le Comité International de la Croix Rouge (CICR), qui s'appuie sur le réseau des Croix Rouge locales, est souvent le seul organisme de secours présent tout au long des conflits. C'est encore cette organisation qu'on retrouve en tête des négociations pour les cessez-le-feu, la libération des otages ou l'échange des prisonniers de guerre. Dans le large spectre des organisations humanitaires, le CICR est une institution à part, avec un champ d'action plus large que le HCR et une indépendance à l'égard du politique qui le place – aux yeux du personnel des ONG – dans une catégorie aussi particulière qu'enviée.

Dans les décennies qui ont suivi les indépendances des pays africains, l'action caritative s'est surtout fait connaître par ses interventions en matière d'aide au développement. Creuser des puits, développer la petite agriculture irriguée, mettre en place des campagnes de vaccination du bétail, conduire des programmes d'économie d'énergie, reboiser, lutter contre les famines sont quelques-unes des innombrables entreprises dans lesquelles se sont lancées ces associations. Ce sont elles, principalement, qui ont fait entrer dans le langage courant l'acronyme « ONG ». Sans

nécessairement faire du prosélytisme religieux, un bon nombre de ces organisations ne cachaient pas le caractère confessionnel de leur administration.

L'action humanitaire attachée aux conséquences des guerres regroupe elle-même un champ d'activités varié mais surtout un ensemble d'organisations aux statuts et aux modes de fonctionnement très divers. Dans le domaine des populations réfugiées, la distinction entre les agences des Nations unies – le HCR en tête – et les ONG s'impose d'elle-même par le statut diplomatique – et donc politique – des organisations onusiennes. C'est pourquoi – problèmes de bureaucratie mis à part –, plutôt que de dénoncer vainement son excessive prudence, voire sa lenteur, il est plus juste de prendre conscience que le HCR se trouve dans la délicate situation de faire respecter le droit international tout en tenant compte des lois et politiques nationales. Là où il est appelé à intervenir – à la demande et avec l'accord de l'Etat – le HCR assume en général le rôle de coordinateur des opérations d'assistance aux réfugiés. C'est en particulier à lui que revient la charge de s'assurer la coopération des différents maîtres d'œuvre – les ONG en particulier – dans les domaines essentiels de la santé, de l'alimentation et de la logistique. Cette coopération n'est pas toujours sans nuages. Le concept de partenariat véritable reste, dans la perception des personnels du HCR, une notion difficile à accepter et à mettre en œuvre. Son statut diplomatique lui valant de ne devoir rendre des comptes qu'au siège des Nations unies et au pays dans lequel il intervient, confère à cet organisme une sorte d'arrogante supériorité qui lui est reprochée. Inversement, les grandes puissances, Communauté européenne et Etats-Unis en tête, sont souvent tentées de définir leurs propres modalités d'assistance humanitaire en utilisant le HCR ou les autres agences des Nations unies comme « simples » maîtres d'œuvre. Cette inversion du rapport de force dominant/dominé – que le HCR pratique justement à l'envi avec ses propres partenaires (*implementing partners*) – n'est évidemment guère appréciée à Genève (siège du HCR). On le voit, les enjeux politiques et diplomatiques sont au cœur de toute analyse de l'assistance humanitaire et, à ce « jeu », les ONG – aussi prestigieuses qu'elles puissent être – sont d'autant plus en position de faiblesse qu'elles ne peuvent guère faire cavalier

seul. Dans le domaine de l'assistance aux réfugiés – le CICR mis à part –, le gouvernement du pays d'accueil, le HCR et les bailleurs de fonds sont autant d'acteurs incontournables.

Dans le domaine des victimes de la guerre, la mise en place d'une structure internationale de protection et d'assistance (le HCR), à l'issue de la seconde guerre mondiale, avait banalisé depuis longtemps une action humanitaire qu'on pourrait presque qualifier « d'institutionnelle ». La Croix Rouge internationale et de grandes organisations – anglo-saxonnes notamment – telles que CARE ou OXFAM, jouèrent alors sur le continent européen un rôle majeur dans l'assistance aux réfugiés. En France en particulier, il faudra attendre la fin des années soixante-dix, pour que cette notion d'assistance humanitaire dépasse le cercle étroit des spécialistes directement impliqués et pénètre la conscience de l'opinion publique. Les médias, et en particulier la télévision – qui avait déjà investi la plupart des foyers dans les pays industrialisés – eurent un rôle décisif ; et plus que d'autres ONG, l'équipe de Médecins Sans Frontières a su utiliser le pouvoir de l'image pour transformer l'action caritative – alors encore très fortement connotée – en un devoir d'assistance humanitaire « laïc et républicain ». Le Biafra fut le premier terrain de cette aventure.

Cependant, du fait de la puissance des médias, on serait tenté de dire qu'avec ou sans MSF le résultat aurait été le même ; les grands reporters et les journalistes de guerre rapportaient des images de souffrances qui ne pouvaient manquer d'émouvoir l'opinion. Depuis, bien d'autres ONG ont compris leur importance et, plus généralement, celle de la communication. Jour après jour, affiches dans le métro, films, documentaires, messages radiodiffusés, encarts publicitaires dans les quotidiens ont progressivement transformé ce type d'action – au départ basée sur le bénévolat – en une activité à part entière. En moins de vingt ans, l'action humanitaire est passée de l'initiative de petits groupes réservés à une « élite » à un secteur d'activité très largement professionnalisé. Et si l'on avait encore quelque doute, il suffit de consulter le « Guide de l'étudiant » ou « Que faire après le Bac ? », pour mesurer la place qu'occupent

aujourd'hui dans nos sociétés les « métiers de l'humanitaire »⁵³.

Le « boom » humanitaire

Depuis une dizaine d'années, cette médiatisation, associée à sa visibilité de plus en plus grande sur le terrain, a stimulé, partout dans le monde, la création d'une multitude d'ONG locales. C'est notamment dans les pays d'accueil des réfugiés que cette croissance a été la plus rapide. Un pays comme la Tanzanie, après l'afflux des réfugiés rwandais en 1994, comptait plusieurs centaines d'ONG déclarées.

Cette inflation répond en partie au problème du sous-emploi, ce qui ne peut laisser indifférent les pouvoirs publics qui, par la même occasion, y voient une opportunité supplémentaire de mieux drainer les financements internationaux. L'initiative de la « société civile » - et en particulier des élites locales - correspond à un mouvement spontané qui, par bien des aspects, s'apparente à l'économie informelle. Quand on est chômeur et qu'on a une qualification monnayable dans le domaine humanitaire, il est évidemment tentant de « monter une ONG ». Les réfugiés eux-mêmes ne sont pas en reste. Nombreux sont ceux qui - lors de leur séjour dans un camp - ont eu l'occasion de s'employer comme chauffeur, infirmier ou logisticien dans les ONG internationales. Cette expérience est ensuite mise à profit pour créer sa propre association. Les objectifs de ces petites structures - souvent des coquilles vides, il faut le dire - sont aussi divers que variés. Les juristes penchent vers le droit humanitaire, les instituteurs vers l'enseignement, les femmes vers l'assistance aux victimes de violences sexuelles, etc. Dans tous les cas, la stratégie consiste à se créer une visibilité suffisante pour pouvoir intéresser les donateurs et le HCR. Mais, quelle que soit la qualité du travail fourni, ces associations, qui n'ont aucun rayonnement international, sont dépendantes de la conjoncture

⁵³ L'action humanitaire est un créneau chargé de tant de valeurs morales positives que les entreprises voient de mieux en mieux le parti qu'elles peuvent en tirer. En décembre 2000, les télévisions américaines diffusaient un spot publicitaire vantant la qualité des avions de la marque Boeing. On y voyait un largage aérien de nourriture sur un camp de réfugiés...

locale dans le pays où elles agissent. Il suffit que le gouvernement décide de refouler les réfugiés ou que ceux-ci repartent spontanément pour que ces organisations disparaissent du milieu associatif ou se reconvertissent dans un autre secteur.

De leur côté, les autorités des pays d'accueil se montrent de plus en plus sourcilleuses à l'égard des ONG internationales. Elles veulent s'assurer - et c'est légitime - que les compétences qu'elles envoient en mission ne peuvent pas être recrutées sur place. Les grandes ONG doivent ainsi négocier leur intervention sur le terrain ; le recrutement local de quelques secrétaires et de quelques chauffeurs arrondit les angles.

Ce transfert Sud/Nord de compétences contribue à la création d'ONG nationales et participe ainsi à l'augmentation de la concurrence. Mais cette dernière n'est pas moins rude dans les pays du Nord. Là, c'est moins l'inflation des ONG qui stimule la compétition, qu'un recouvrement des champs d'intervention. Dans le domaine de la santé, de la nutrition ou de la logistique, plusieurs ONG (voire plusieurs « sections » nationales d'une même ONG internationale) peuvent prétendre à la même intervention humanitaire dans telle ou telle partie du monde. Les « missions exploratoires » se suivent et se ressemblent et il y a alors de fortes chances pour que ce soit la proposition la « mieux disante » qui emporte le « marché ». De ce fait, les ONG sont confrontées à deux types d'évolution : soit elles tentent d'élargir leur palette de compétences (par exemple, en s'ouvrant sur le développement de la petite agriculture) au risque de s'affronter à d'autres ONG mieux placées sur le secteur ; soit, au contraire, elles se recentrent sur une spécialité mieux circonscrite, au risque d'être beaucoup plus tributaire d'une actualité « creuse » et d'avoir des difficultés à trouver des financements. Par ailleurs, sachant que la présence d'une ONG sur le terrain est soumise à de nombreux aléas sécuritaires et politiques et que la fin d'une crise aboutit à la fermeture des opérations, toute ONG se doit de poursuivre une activité de prospective afin d'identifier de nouveaux terrains d'intervention. Fort logiquement, au-delà des situations « installées » où les ONG ont trouvé la juste répartition des rôles et des activités, ce sont sur les marges que se joue la concurrence. Telle ONG spécialisée dans

l'urgence médicale lance des « missions exploratoires » dans des régions périphériques pour la réhabilitation des hôpitaux, telle autre envoie ses spécialistes vérifier l'hypothèse d'une crise nutritionnelle, pendant qu'une troisième se lance dans la distribution de semences... Pour peu qu'il s'agisse du même terrain et que plusieurs ONG se portent candidates, il est facile et tentant pour l'administration locale de faire monter les enchères.

L'entrée de l'assistance humanitaire dans l'économie de marché, pourrait bien se traduire par un certain essoufflement. S'il est prévisible que de très nombreuses ONG soient condamnées avant même d'avoir pu faire preuve de leur utilité et de leur compétence, on peut quand même prévoir une certaine réussite pour quelques ONG du Sud ; ne serait-ce que par le soutien que leur accorde le pouvoir politique en place. Mais, plus généralement, dans un contexte de forte concurrence et de sources de financements qui ne sont pas illimitées, on peut s'attendre à d'importantes redistributions des cartes. Les puissantes ONG du Nord, internationalement reconnues et capables d'intervenir partout dans le monde, gardent cependant plusieurs longueurs d'avance. C'est d'ailleurs entre elles que la concurrence est la plus vive et on comprend l'attention qu'elles prêtent aux appels d'offre lancés par les bailleurs de fonds ; à tel point, d'ailleurs, qu'on peut se demander en quoi ces organisations sont encore réellement « non gouvernementales ».

Les effets induits de l'assistance humanitaire

L'importance des budgets investis dans l'assistance aux réfugiés éveille les appétits. Disons d'entrée qu'il reste impossible de chiffrer précisément le montant de l'aide. Trop d'obstacles s'y opposent. Le budget du HCR ne permet d'assister qu'une faible proportion des réfugiés, certains partenaires fonctionnent sur leurs fonds propres et les pays qui prennent directement à leur charge cette assistance ne sont pas tenus d'en dire plus. Pour ne prendre que les Nations unies, un bilan financier relève de la gageure. On sait que le budget du HCR oscille depuis plusieurs années autour du milliard de dollars mais c'est sans compter sur les budgets spécifiques des autres

agences de l'ONU qui interviennent également dans l'assistance aux réfugiés : le Programme alimentaire mondial (PAM) pour l'approvisionnement alimentaire, l'Unicef ou l'OMS pour la santé, l'Unesco pour certains programmes d'éducation, etc. Par ailleurs, les ONG, principaux opérateurs opérationnels du HCR, prennent souvent à leur charge une partie du coût des interventions.

L'importance des financements engagés, au regard des conditions réservées aux réfugiés, suscite parfois la critique. Venant de la part des pays donateurs et plus particulièrement de celle des gouvernements dont la position à l'égard des Nations unies est la plus ambiguë, ces critiques se justifient surtout par des motifs politiques. De leur point de vue, le soupçon du gaspillage des financements qui pèse sur les organisations internationales justifie une aide ciblée en fonction des circonstances et des pays concernés, autrement dit, en fonction des intérêts politiques ou stratégiques particuliers. Par contrecoup - comme pour se protéger de ces critiques - les organismes humanitaires répugnent à diffuser une information détaillée qui seule permettrait d'y répondre. Au total, l'opacité devient la règle et, sans ignorer l'existence de gaspillages ou de dépenses parfois somptuaires, se développe le sentiment honteux d'une assistance humanitaire qui coûte cher. Cette discrétion est d'autant plus de rigueur que les conditions réservées aux réfugiés sont sévères et que le contraste avec les moyens réservés aux cols blancs de l'humanitaire est saisissant. En fait, la réunion dans un même lieu d'une minorité issue du monde surdéveloppé et d'une majorité issue du Tiers-monde n'est pas si fréquente ; on conçoit que sur un plan émotionnel et moral un tel contraste puisse en choquer plus d'un.

Il existe pourtant de nombreuses raisons permettant d'expliquer le coût de ces interventions au regard du « service minimum » auquel ont droit les réfugiés. Affréter des navires, mobiliser des convois de camions sous escorte, ou encore louer des avions pour procéder aux largages de sacs de farine sont autant d'opérations complexes qui mobilisent des moyens matériels et financiers considérables. À un moment ou à un autre, l'action caritative doit se plier aux lois du marché ; il faut payer les denrées achetées aux producteurs, tout comme le carburant et le personnel qui se charge de les transporter.

Le salaire élevé versé au personnel expatrié des Nations unies est quant à lui un autre poste de dépenses particulièrement onéreux qui provoque bien des aigreurs. Il est vrai que la différence avec les salaires versés au personnel local ou avec les indemnités versées aux volontaires des ONG met en évidence des logiques qui cohabitent assez difficilement. Car tout le monde ne joue pas dans la même cour... La logique d'un jeune volontaire d'une ONG s'accorde mal de celle qu'incarne un fonctionnaire international, bien que les motivations des précédents restent en tous points éloignées de celle d'une secrétaire ou d'un chauffeur employé localement. Mais c'est un problème difficile. La présence d'étrangers aux postes de responsabilité administrative, voire diplomatique, demeure une garantie de l'indispensable neutralité pour assurer une assistance humanitaire qui soit aussi indépendante que possible des intérêts locaux. Or, cette présence n'est possible qu'avec des conditions de revenus, de sécurité et de confort suffisants pour qu'il puisse se trouver des candidats. Qu'on le veuille ou non, les lois de la diplomatie et de l'économie de marché en décident ainsi.

On l'aura compris, l'assistance aux réfugiés, fondée au départ sur les principes d'humanisme, se trouve d'autant plus éloignée de ces derniers que les opérations concernent des effectifs de réfugiés importants et que le théâtre des interventions est éloigné des pays qui les financent. La distance géographique et l'importance des moyens à mettre en œuvre multiplient le nombre des intermédiaires et des agents économiques et contribuent à développer le sentiment ambigu que le secours porté aux réfugiés se transforme progressivement en un simple prétexte pour une activité qui tourne d'autant plus pour elle-même que les « pertes en ligne » vont en s'accroissant. Au total, la pérennisation de l'assistance liée à la persistance des conflits joue un rôle moteur dans la dynamique du secteur humanitaire. Elle lui ouvre des perspectives, si on ose dire, et comme dans tout secteur d'activité, elle ne peut qu'encourager les responsables des organisations les plus performantes à envisager avec optimisme son plein épanouissement.

Dans tous les cas, l'aide humanitaire sert bien d'autres intérêts que ceux des réfugiés. Les effets induits de cette aide dans les pays d'accueil se comptent par centaines de milliers de dollars. Aussi

bien dans le secteur public que privé, ils touchent de larges pans de l'économie. Le transport, l'import-export, le bâtiment, le commerce, l'industrie, l'agriculture, l'hôtellerie, les assurances, les douanes et les impôts, la santé, sont autant de domaines dans lesquels se redistribue une part des financements. C'est pourquoi, même si ce n'est pas sa vocation, l'argent de l'humanitaire – en stimulant l'emploi et la consommation locale – contribue à une certaine forme de développement économique. Mais ses bases sont d'autant plus artificielles qu'il repose sur des financements extérieurs et surtout, sur une « ressource » fragile qu'aucune raison éthique ne peut défendre. Quoiqu'il en soit, les réfugiés sont, malgré eux, à l'origine du *marché* de l'action humanitaire, la « *charity business* ».

La distance géographique entre les réfugiés et ceux qui en financent l'aide, a des implications bien au-delà du seul secteur économique. Car les principes humanistes qui fondent l'assistance risquent d'être d'autant plus détournés de l'objectif initial que l'accroissement de la distance géographique est le plus souvent synonyme d'un accroissement de la distance sociale entre la population des réfugiés et ceux qui en financent l'assistance. Autrement dit, mis à part les organismes de l'ONU dont c'est le mandat, s'interroger sur la source des financements et sur l'origine des organisations chargées de l'assistance humanitaire revient à s'interroger sur la nature de leurs intérêts ou – ce qui revient presque au même – sur la concurrence à laquelle ils s'affrontent. Le souci des pays donateurs de revenir à une aide matérielle et financière ciblée répond à ce genre de préoccupation. Indépendamment de l'universalité des droits de l'homme, c'est en fonction des intérêts stratégiques ou diplomatiques et des sphères d'influence que l'on souhaite maintenir ou élargir, que ces pays définissent leurs priorités et ventilent le montant de l'aide. Cette politique n'est d'ailleurs pas incompatible avec une présence humanitaire (financée par eux) de longue durée car, en temps de paix comme en tant de guerre, il ne peut y avoir d'ambition géopolitique qui ne s'accompagne d'une présence sur le terrain. En ce sens, les ONG qui se veulent indépendantes du pouvoir politique et des pays donateurs doivent se livrer à un exercice d'équilibre pour le moins périlleux. Bien peu d'organisations peuvent se passer des financements nationaux ou internationaux, alors que seule une indépendance financière leur

permettrait de revendiquer une certaine autonomie par rapport aux enjeux géopolitiques. Cette liberté d'action passe alors par les dons privés et donc par une sur-médiatisation de leurs activités. Toutefois, on peut se demander s'il n'y pas beaucoup d'hypocrisie dans cette revendication d'indépendance car toucher l'opinion publique occidentale via les médias peut aboutir au même résultat que celui recherché par les instances politiques lorsqu'elles souhaitent une assistance ciblée en fonction de leurs intérêts. Sachant que les donateurs privés sont tout aussi soucieux de connaître la destination et la finalité de leurs dons, l'Histoire ne peut manquer de jouer son rôle ; on voit bien comment les anciennes puissances coloniales se répartissent la charge de l'assistance en fonction de leur responsabilité passée et de leurs intérêts dans les diverses régions du monde. Il serait surprenant que l'opinion publique ne soit pas pareillement influencée par l'histoire et la géographie. À titre d'exemple, ce n'est pas un hasard si la Belgique et la France se sont beaucoup plus investies dans la crise rwandaise que les autres nations industrialisées.

La tentation médiatique

Il n'est nul besoin de cultiver la polémique pour rappeler que la manipulation de l'information est constitutive de l'engrenage des conflits et du rôle joué par chacun des belligérants. Ce constat place l'observateur qui se veut impartial dans une situation très inconfortable puisque d'un côté la présentation déformée des faits est insupportable et que, de l'autre, cette manipulation semble souvent inévitable et parfois même souhaitable au regard des besoins immédiats des victimes.

Manipulés par l'information, nous l'avons tous été un jour ou l'autre. Qu'on se souvienne de la « tempête du désert » orchestrée par les Etats-Unis contre l'Irak (la « quatrième puissance militaire au monde »). Mais nous le sommes de façon autrement plus insidieuse par le fait que les médias (les journalistes, les chaînes de radio et de télévision) sont eux-mêmes des observateurs partiels qui, malgré eux, portent un regard sur le monde qui est toujours celui d'une culture particulière. Conditionnés que nous sommes par l'idéal

démocratique, tel que nous le concevons et tel que nous souhaitons le voir appliqué sur l'ensemble de la planète, il peut ne pas nous paraître scandaleux que les Etats-Unis décident unilatéralement – et sans aucune espèce de débat dans l'enceinte des Nations unies – des pays à ranger sur la liste des « Etats-bandits » (Soudan, Syrie, Irak, Iran...). Mais on ne peut pas pour autant oublier que Saddam Hussein, devenu le « nouvel Hitler » dans les années 1990, fut auparavant un allié des USA dans leur opposition commune au régime iranien. Du point de vue des gouvernements de ces pays « terroristes », soumis à de sévères embargos, les raisons ne manquent pas pour distiller l'idée que l'occupant du bureau ovale à Washington serait un « grand Satan »⁵⁴. Bref, sachant que les Etats gèrent leurs relations internationales en fonction de leurs intérêts beaucoup plus souvent qu'en fonction du droit, les médias chargés d'informer, mais aussi « d'éclairer », sont, de bien des façons et parfois à leur insu, le porte-parole du discours officiel. En France, la médiation de la Lybie à propos de la libération des otages aux Philippines en septembre 2000 a permis que le Colonel Kadhafi redevienne fréquentable. Comme on disait alors au Quai d'Orsay, à la suite de son intervention, le processus de « normalisation » des relations avec ce pays est en cours... Cet exemple vaut également pour l'image en dents de scie du « Président à vie » le Maréchal Mobutu. Sa côte de popularité en Europe était au plus bas avant la guerre civile au Rwanda. On peut dire que ce conflit fut pour lui une aubaine diplomatique tant sa coopération était vitale pour l'accueil des réfugiés au Zaïre. Même si, à terme, cette guerre civile signa sa perte, il redevint pourtant pendant quelque temps un acteur incontournable de la scène internationale. On pourrait ainsi multiplier les exemples de cette diplomatie cyclothymique dont les médias se font l'écho. La prudence s'impose donc.

* *
*

Si la responsabilité des médias est énorme, il est également vrai que leur tâche d'information est d'autant plus difficile qu'il est question

⁵⁴ Le Monde Diplomatique, août 2000.

de pays en guerre. L'accès au théâtre des opérations, lorsqu'il est possible, est limité le plus souvent à quelques convois de journalistes étroitement protégés (et contrôlés) par des soldats. Dans ce contexte, rendre compte des différents points de vue relève de la gageure et cela explique, d'une certaine manière, le déplacement des objectifs des caméras vers les populations réfugiées. Les médias leur accordent d'autant plus d'attention que les champs de bataille, les belligérants et les chefs de guerre sont inaccessibles ou donnent à voir une image biaisée du conflit. Les grandes puissances ont donc souvent intérêt à voir ainsi les médias se focaliser sur les réfugiés, et plus encore, sur les opérations humanitaires qui sont mises en œuvre à leur intention. À défaut de contribuer au règlement du conflit, la responsabilité éventuelle des gouvernements est d'autant moins questionnée que l'importance des moyens humanitaires mobilisés est convenablement médiatisée. La société civile, l'opinion publique, cherche alors à voir son propre reflet. Aux yeux des Français, grâce à ses sapeurs pompiers ou ses *French doctors*, l'assistance humanitaire est française. Elle est plutôt américaine aux Etats-Unis ou anglaise au Royaume-Uni. Les médias parisiens tournent leurs regards vers Médecins Sans Frontières ou Action Contre la Faim, CNN vers CARE, la BBC vers OXFAM ; les organisations humanitaires et les ONG en particulier connaissent le parti qu'elles peuvent tirer d'une large diffusion de leur activité. Elle sert d'ailleurs autant les bailleurs de fonds qui financent ces opérations qu'à mobiliser, sous forme de dons, la générosité de l'opinion publique. Il existe donc bien une alliance objective d'intérêts entre les organisations internationales, les puissances industrielles, leurs médias et leurs opinions publiques. L'assistance aux réfugiés restera encore longtemps un créneau « porteur ».

Il y a donc de nombreux risques de dérive dans l'attention portée aux médias si celle-ci ne s'accompagne pas d'une analyse critique et distanciée des discours produits. Les professionnels de l'information portent une responsabilité si lourde qu'on aimerait être sûrs qu'ils en mesurent tout le poids. La mise en scène des victimes est certes nécessaire pour mobiliser l'assistance humanitaire mais, en même temps – parce qu'elle touche la corde sensible des émotions –, elle peut susciter des réactions irrationnelles contraires à la recherche d'une solution pacifique. Du côté des opinions publiques,

spectatrices de ces drames humains, le sentiment de compassion est un ressort qu'il est utile de mobiliser, mais cela ne contribue en rien à la solution des conflits. Les images récentes d'un enfant palestinien fauché par les balles israéliennes en octobre 2000, ou de deux soldats israéliens lynchés et défenestrés ont fait le tour du monde. Elles n'ont pas fait avancer la paix ni la tolérance. Ni au Proche-Orient, ni ailleurs.

Réfugiés et humanitaires, une relation inégale

L'image que nous avons des organisations humanitaires est suffisamment élogieuse pour qu'il soit inutile d'épiloguer sur l'importance et la qualité de leur action. J'ajouterai que cette image restera toujours endeuillée par le tribut humain qu'elles payent. Chaque organisation conserve la mémoire de ses morts, le plus souvent assassinés ; parfois, par ceux-là mêmes qu'ils étaient venus assister. Ce rappel dit pourtant combien les rapports entre le personnel humanitaire et les protagonistes des conflits (dont les réfugiés) peuvent parfois être tendus. C'est pourquoi, plutôt que d'ajouter au concert d'éloges que l'on peut légitimement rendre aux organisations humanitaires, il paraît plus utile d'évoquer quelques-unes des raisons de ces tensions⁵⁵.

J'ai évoqué plus haut la manière musclée dont peut se dérouler un recensement de réfugiés, mais d'autres circonstances, plus fréquentes dans la vie routinière des réfugiés, peuvent déboucher sur des conflits entre les deux partis. J'en ai à chaque fois retiré le sentiment d'une incompréhension de la part du « système » humanitaire (ou d'une trop grande accoutumance) quant à la réalité vécue par les réfugiés.

Les distributions alimentaires, hebdomadaires ou bi-mensuelles, auxquelles il m'a été donné d'assister m'ont souvent plongé dans un profond malaise. Même si celui-ci était en partie dû à ce décalage lié à mon statut de chercheur, les distributions sont des moments de forte intensité aussi bien pour les réfugiés que pour le personnel en

⁵⁵ Moore J., (dir.), 1998 - *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*. NRF, Gallimard, 459 p.

charge de cette distribution. Pour les premiers, les réserves le plus souvent épuisées justifient une impatience difficilement contenue. Pour les seconds, la crainte d'une rixe, d'un débordement de foule ou d'un mécontentement associé aux quantités distribuées accentue la tension. À quelques variantes près selon les lieux, le spectacle est sensiblement le même. Les réfugiés, souvent les femmes, sont amenés à prendre place dans l'une des files qui conduit aux couloirs grillagés des dépôts. Là, dans un silence attentif, ces dernières ouvrent leurs sacs et surveillent les rations de farine qui y sont versées. Du maïs, un peu de haricots, du sucre, de l'huile. Parfois un peu de sel et quelques barres de savon. Tel est l'ordinaire du réfugié africain. À la sortie, le nom de la famille est coché sur une liste et la carte de distribution est poinçonnée d'un trou. Dans la chaleur de la journée qui s'allonge, les réfugiés défilent. Les paroles sont rares, le bruit des gamelles plongées dans les sacs rythme le temps. Quand tout se passe bien, la routine s'installe, la journée s'écoule lentement. Pour le personnel humanitaire, on pense en nombre de têtes à nourrir.

On pourrait s'attendre à une atmosphère de fête, on assiste en fait à une séance d'humiliation collective. C'est autant la raison de ce silence que des éventuels débordements. Car il suffit de peu de choses tant la situation est potentiellement explosive. Un changement dans le mode et le rythme des distributions peut y suffire. Ou encore, et *a fortiori*, une réduction des rations. La foule est alors prompte à se rebeller. La suite est sans surprises : destructions d'installations par les réfugiés, mesures punitives par les autorités (suspension de la distribution alimentaire, réparations des dégâts causés par les réfugiés).

Dans les camps, le bureau du HCR est un autre lieu de tension lorsqu'un programme de réinstallation des réfugiés dans un pays tiers est organisé. Les candidats au départ sont plus nombreux que les quotas fixés par le pays d'accueil. Il faut donc filtrer l'entrée des réfugiés qui se pressent contre les grilles d'accès au bâtiment. Les critères d'éligibilité leur paraissent obscurs et injustes alors que les années passées dans le camp attisent l'espoir que cette tentative (qui n'est souvent pas la première) sera la bonne. L'angoisse et la colère sont perceptibles chez plus d'un réfugié. Certains semblent prêts à

tout pour quitter ce lieu qu'ils maudissent. Ceux-là crient, bloquent le passage, injurient le personnel ou lui crachent au visage leur exaspération. Ils disent leur impatience et leur incompréhension, s'emportent contre les organisations humanitaires qu'ils accusent de bafouer leurs droits et qu'ils soupçonnent de poursuivre d'autres buts que celui de leur venir en aide.

J'ai écrit plus haut qu'on pouvait mettre ce face à face crispé entre les réfugiés et le personnel humanitaire sur le compte de la distance géographique et sociale entre les deux partis. Cette distance pourrait être en partie comblée par une meilleure formation et une rotation moins rapide des personnels humanitaires qui permettrait l'ébauche d'une plus grande proximité. Mais le fossé ne pourrait être totalement aboli tant il est vrai que le statut de réfugié crée une barrière quasi infranchissable entre ces populations sous perfusion et en liberté conditionnelle et ceux qui les assistent. On en revient une nouvelle fois à porter la critique – non pas tant sur telle ou telle organisation – que sur les limites évidentes de l'ensemble du système.

À l'aube du XXI^e siècle, le bilan de l'action humanitaire semble plus mitigé que jamais. Le mérite de ce constat appartient d'ailleurs aux organisations internationales qui ont su dénoncer la manipulation de l'aide autant que la responsabilité politique des Etats dans l'évolution des crises et des conflits⁵⁶. Les publications régulières du HCR et de MSF, en particulier, participent de ces réquisitoires sans concessions. Mais il est clair que ces cris d'alarme sont insuffisants et qu'il n'est pas sain que l'action humanitaire s'installe dans la durée et fasse ainsi système. Dans l'une de ces publications, Rony Brauman, ancien président de MSF, mentionnait le rapport étroit qu'entretenait l'action humanitaire avec la violence⁵⁷. C'est que, s'agissant d'assistance aux victimes, celui-ci n'est pas sans rappeler la corrélation entre la guerre et les développements de la médecine. On sait que c'est à cette alliance que nous devons les progrès accomplis dans le domaine de la transfusion sanguine. Les carnages des deux guerres mondiales ont été à l'origine de ces progrès ; sauver le plus

⁵⁶ Mercier M., - 1995, *Crimes sans châtements. L'action humanitaire en ex-Yougoslavie (1991-1993)*, Bruylant.

⁵⁷ Brauman R., - 1996 - *L'action humanitaire*. Flammarion

grand nombre possible de blessés était devenu une nécessité. Pour des raisons humanitaires, certes, mais aussi parce qu'il fallait remettre sur pieds les combattants. Le parallèle avec l'action humanitaire contemporaine est sans doute un peu provocateur, mais à quoi servent ces centaines de milliers de vies sauvées – notamment celles des enfants – si elles sont par avance condamnées par l'absence de perspective comme par les affrontements à venir ?

* *
*

Le problème du rôle de l'assistance humanitaire (et de celui qu'on lui fait jouer) doit être en fait resitué dans le contexte plus large de la participation croissante dans les grands problèmes contemporains de ce qu'il est convenu d'appeler la « société civile ». Dans les faits, ce sont essentiellement les Organisations non gouvernementales et les multiples associations qui investissent les domaines autrefois presque exclusivement réservés aux sphères gouvernementales. Elles agissent et se font entendre sur tous les fronts, mais contrairement au monde politique contraint aux compromis, elles s'approprient ces sujets au nom d'une morale et d'une vertu intransigeantes, sinon radicales : les droits de l'homme, la protection de l'environnement, la défense des espèces protégées, le traitement des déchets radioactifs, la justice, les mines antipersonnel, les droits des journalistes, l'abolition de la peine de mort, le droit des prisonniers, la santé, l'homosexualité, la mondialisation, la protection des femmes, etc. En moins de trente ans, ces mouvements sont devenus des interlocuteurs incontournables des gouvernements, mais le « message » est d'autant plus brouillé que ces organisations se multiplient et qu'elles sont porteuses d'idéologies différentes et parfois opposées. Ces associations se comptent aujourd'hui par millions et on estime que le nombre des organisations internationales serait passé de 6 000 à plus de 26 000 au cours des années 1990⁵⁸. Le budget des ONG est parfois considérable. Celui de Care dépasse les 100 millions de dollars, celui de *Worldwide Fund*

⁵⁸ « Trop puissantes ONG ? », Prospect, Londres, cité dans le *Courrier international* n° 555 du 21/06/01.

for Nature (WWF) 350 000 millions de dollars. Le nombre d'adhérents de cette dernière organisation atteint les cinq millions de personnes et elle s'appuie sur un personnel de près de 3 300 employés.

Les gouvernements portent une attention d'autant plus grande à ces associations qu'elles représentent des couches de plus en plus importantes de la société et qu'elles cultivent, avec l'aide des médias, une image irréprochable qui, politiquement, pèse de plus en plus lourd. Dans le domaine du développement, les ONG drainent également une proportion croissante des financements publics. Là encore, on semble tenir pour acquis que l'argent sera mieux employé et que les objectifs seront plus facilement atteints. Pourtant, quel que soit leur domaine de compétence, le financement de ces associations ne peut tenir lieu de politique ou de substitut à un vide politique. Enfin, plus ces ONG sont puissantes et plus les enjeux financiers sont importants, plus il paraît légitime de se pencher sur le contenu du « message » qu'elles diffusent et de la « mission » qu'elles se donnent. Les mouvements écologistes, fort préoccupés par la conservation de la biodiversité, ne vont-ils pas trop loin lorsqu'ils stigmatisent la pratique traditionnelle du brûlis chez les paysans africains ? Quelle alternative proposent-ils pour que ces populations continuent de se nourrir ? La vie et la santé des hommes vaudraient-elles moins pour certaines de ces organisations qu'un monde conservé à l'état de nature ? On aurait donc tort de se laisser émouvoir par la « vertu » dont se parent ces associations sans regarder à deux fois les idéologies parfois suspectes dont elles sont porteuses.

Minorités et réfugiés un nouvel ordre mondial ?

La persistance et la durée des conflits comme les limites de l'assistance humanitaire conduisent à s'interroger sur l'avenir du nouvel ordre mondial annoncé, de la mondialisation et de l'ouverture des frontières. Les contradictions dans la gestion des conflits sont flagrantes, mais on sait bien en même temps qu'il est difficile d'en donner une lecture objective. Cette difficulté, cette impossibilité peut-être, est autant une affaire de vocabulaire que de point de vue. Car les mots étant lourdement chargés de sens, les termes employés pour qualifier une situation dépendent alors, par le message qu'ils véhiculent, des acteurs qui les utilisent. D'où la nécessité de prendre un nouveau recul ; aussi bien par l'analyse du sens des mots que par celle des diverses parties prenantes.

Mots, catégories, frontières, divergences

Dans le contexte des crises humanitaires, la charge émotionnelle des situations rencontrées comme des termes qui la décrivent est lourde. Réfugiés, exil, catastrophe, famine, épidémies, rapatriement... tous ces termes véhiculent l'image du drame et de la misère à l'état nu. Parce que les réfugiés ne fuient pas par choix mais par nécessité de survie, la violence des événements auxquels ils sont confrontés semble être le seul moteur de leurs réactions comme, parfois, de leur propre violence. Or, pour les observateurs de ces drames – et tous

les non-réfugiés le sont d'une manière ou d'une autre -, l'émotion ressentie est un sentiment qui n'est pas seulement proportionnel à la distance ou relatif à la fonction occupée et à son origine culturelle ; il est aussi et en même temps, propre à chaque individu. On comprend sans peine que l'appréciation de la réalité dépend également de cette variable aussi subjective qu'inavouée.

On peut mesurer ce propos à l'usage de certains termes tels que « milices », « factions armées » ou « seigneurs de guerre » qui, à la réflexion, présentent une très forte connotation idéologique et culturelle. Car l'emploi de telles expressions en dit parfois plus sur celui qui les utilise que sur ce qu'il prétend décrire. Les « factions » désignent implicitement le banditisme des coupables et disculpent par avance les victimes de toute responsabilité dans l'origine des affrontements. À l'inverse, les « seigneurs de guerre » - piètre traduction de l'expression anglaise « warlords » qui, elle, présente au moins l'avantage d'une phonétique plus légère - évoquent autant la chevalerie moyenâgeuse que la barbarie féodale ; au risque d'auréoler la guerre d'on ne sait quelle vertu. Non, la guerre n'est pas jolie et on peut douter que l'une ou l'autre de ces connotations puisse aider à donner une interprétation plus intelligible des conflits. C'est d'ailleurs la raison d'une évolution récente du vocabulaire des chercheurs et des observateurs de ces situations ; une plus grande retenue et une approche moins ethnocentrique des événements les invitent à employer le terme plus neutre de « chef de guerre ».

Les catégories utilisées peuvent se ranger en plusieurs groupes, les uns permettant de qualifier le migrant (réfugié, déplacé, clandestin) ; les autres désignant plutôt une étape particulière de la migration ou l'une de ses modalités : exode, exil, déportation, retour, rapatriement (volontaire ou pas), diaspora, réinstallation, intégration, relèvent de cette seconde catégorie. La dénomination des migrants est indissociable de la notion de frontière politique - limite géographique qui confère à chaque individu sa nationalité - et donc de leur statut juridique, légal ou illégal, au regard du droit international et des lois relatives à l'immigration propres à chaque pays. Seul le terme de réfugié reçoit une définition « claire » en droit international. Mais cette définition, issue de la Déclaration

universelle des droits de l'homme, n'est pas pour autant toujours très aisée à interpréter sur le terrain.

Le premier motif de l'exil est plus souvent la volonté de se tenir à distance des combats que l'atteinte aux libertés fondamentales d'opinion et d'expression. Dans le cas des mouvements de civils fuyant les affrontements armés, le premier droit appliqué aux réfugiés est celui du droit à la vie, sans qu'il soit nécessaire de faire la preuve que ces menaces soient liées à leur appartenance à un groupe social, ethnique, religieux ou politique particulier et effectivement pourchassé. Cette position est d'autant plus heureuse que l'attribution du statut de réfugié est la condition indispensable pour que les Organisations Internationales – et notamment le HCR – puissent intervenir efficacement. Dans tous les cas, le problème de l'appréciation de la réalité des épreuves vécues par les migrants est au cœur des décisions qui sont prises à leur égard. On ne compte pas les exemples où les exilés de la première heure reçoivent le statut de réfugié alors que celui-ci est plus tard refusé à des populations affamées, et pourtant de même origine. Un conflit « de basse intensité » – comme disent les experts – crée des conditions moins favorables à l'accueil des réfugiés fuyant les zones de combat qu'une guerre plus classique où l'assaut des villes (principal objectif des belligérants) provoque des déplacements importants de population.

C'est ensuite par opposition à la définition du réfugié que sont désignées les personnes déplacées ou clandestines. Les premières – souveraineté oblige –, déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne peuvent bénéficier du statut de réfugié, tandis que les secondes séjournent dans un pays étranger à l'insu des autorités légales. Tout dépend alors de l'origine du migrant et du pays d'arrivée. À l'intérieur de l'espace européen, la notion de clandestinité ne s'applique qu'aux étrangers jugés indésirables. Là encore, la frontière entre les deux catégories est éminemment mobile selon le temps et le lieu. Les Américains, pragmatiques qui affichent sans fausse honte leur politique des quotas, ne se cachent pas d'expliquer que leur politique d'immigration fonctionne selon ces règles ; les Européens, d'une certaine manière plus embarrassés, sont tentés d'en faire autant en reconnaissant que la « nouvelle économie » justifie de faire venir des informaticiens d'Inde alors que la frontière

reste fermée pour le petit commerçant malien⁵⁹.

La question du *retour* ou du *rapatriement* pose elle aussi un problème d'interprétation. En droit, le retour spontané ou le rapatriement organisé des réfugiés dans leur pays d'origine n'est envisageable que dans la mesure où les raisons qui ont provoqué la fuite des réfugiés ont disparu. La question posée est alors celle de l'appréciation de la réalité de ces menaces. Lorsqu'un pays a été ravagé par la guerre pendant des années, la paix ne revient pas en un jour. Il faut des mois et des années pour désarmer les bandes autrefois rivales et déminer le sol. Certaines catégories de population, en fonction de leur participation réelle ou supposée dans le conflit passé, restent menacées de représailles, d'autres ont tout perdu ou se sont vues dépouillées de leurs terres et de leurs biens. Dans ces conditions, comment décider que le retour de la paix puisse signifier la fin de la réalité des menaces ?

S'agissant du sens des mots, on comprend donc que la question des *frontières* n'est pas seulement un problème de géographie. C'est en fait un problème de classification, donc de « dedans » et de « dehors » ; la notion de limite ou de seuil traverse toutes les disciplines. En droit international, la frontière politique (et géographique) permet de distinguer un réfugié d'un déplacé, mais en sociologie, en anthropologie ou en sciences politiques, la frontière est aussi une catégorie permettant d'identifier et de différencier des groupes sociaux, des communautés ethniques, des nations. Cependant, parce qu'il s'agit toujours de constructions historiques et sociales, qui se font – et parfois se défont –, l'ethnie ou la nation ne peuvent recevoir de définition durable et universelle. La charte des Nations unies s'en est d'ailleurs bien gardée et c'est l'une des raisons de la difficulté que nous éprouvons à qualifier les conflits contemporains. Par exemple, sur quelles bases et comment faire la distinction entre la guerre d'indépendance d'un peuple (jugée légitime si le caractère « national » lui est reconnu) et le conflit ethnique (jugé inacceptable parce que de nature xénophobe) ? Et de ce fait, quel statut accorder à des réfugiés issus d'une nation encore non reconnue par les Nations unies, mais qui se construit dans et

⁵⁹ Withol de Wenden C., 1995 – Droit d'asile et droit de la personne humaine. *Esprit*, n° 209.

par la guerre et qui, un jour, deviendra un Etat ?

Au regard de la multitude de conflits qui recomposent le monde, parce que les frontières géographiques et sociales sont par nature mobiles, il est temps d'admettre qu'il n'y a rien de moins intangible que « l'intangibilité du tracé des frontières ». Comme si, par cette incantation, les Nations unies, puis l'O.U.A, avaient eu le pouvoir d'arrêter le temps et de faire des frontières, de toutes les frontières, des objets intemporels et des catégories définitives. Comme si l'idéal de la « communauté internationale » avait été, au sortir de la seconde guerre mondiale, d'annoncer « la fin de l'histoire ». Aveuglement, idéalisme ou totalitarisme intellectuel ? Certes, la paix passait alors et d'abord par la fin des revendications territoriales, mais les choses ont-elles changé depuis ?

C'est notamment dans l'usage des termes que l'implicite et le non-dit sont au cœur du problème. Il n'est pas toujours aisé d'entendre ce que signifient « intégration », « réintégration », « rapatriement involontaire », ou « diaspora ». Les raisons de ces incertitudes sont nombreuses : prudence, commodité de langage, interprétation multiple d'un concept ou d'un mot encore mal « balisé », sont quelques-uns de ces motifs. Parce que ces incertitudes rappellent que les sciences humaines n'ont pas la rigueur formelle des mathématiques, elles témoignent de la difficulté à définir les termes censés circonscrire des objets de recherche.

La notion de *diaspora* se prête à plusieurs interprétations. Elle peut être synonyme de dispersion voire de dilution ; la diaspora désigne et qualifie alors le mouvement plus que la population elle-même. Mais les diasporas – surtout celles qui, chargées d'histoire, participent du fondement identitaire – signifient le regroupement et la solidarité nés dans l'exil et l'éloignement de la terre originelle. Tout le contraire de la fusion d'un groupe ou d'un peuple dans la population d'accueil. Dans cette perspective, la notion de diaspora interroge celle de l'intégration, autre terme aux contours difficiles à cerner. Car la solidarité renforcée d'un groupe met à jour sa spécificité et sa *différence* par rapport à la société dans laquelle elle s'inscrit.

L'intégration pose un problème identique. Une définition minimaliste consiste à penser que l'intégration est réalisée lorsque les conditions économiques et sociales de l'immigrant sont comparables à celles de la population locale. Mais on sait bien qu'il ne peut y avoir de réelle intégration sans une égalité de droits, et donc, en allant au bout de cette logique, sans la naturalisation de la population d'accueil. Mais l'intégration serait-elle pour autant réalisée ? On peut en douter, car l'acquisition d'une nouvelle identité (au sens de l'état civil), que confère l'obtention de la nationalité du pays hôte, n'efface pas les héritages culturels du pays ou de la société d'origine (langue, religion, etc.). Sauf à renoncer à ceux-ci et donc, d'une certaine manière, sauf à trahir ses origines, l'intégration est aussi affaire de temps⁶⁰.

Parmi les foyers de tension actuels, le conflit israélo-palestinien, par les passions qu'il suscite, est sans doute le plus révélateur du piège des mots. L'échec du « processus de paix » entre Israéliens et Palestiniens et l'explosion de la « seconde *intifada* » durant l'automne 2000 ont fourni l'occasion aux politiques, intellectuels et leaders religieux, de s'interroger sur l'emploi du terme de « communauté ». Le débat n'est pas vraiment nouveau puisqu'il est à rapprocher de la critique des anthropologues quant au concept d'ethnie. Mais la « communauté » est un terme apparemment plus neutre, plus commode et, en tous les cas, employé au quotidien par tout un chacun, donc également par les journalistes. Mais aussi, par les membres des « communautés » eux-mêmes.

En substance, l'argument avancé par ceux qui dénoncent l'usage de ce terme, relève d'une laïcité citoyenne qui rassemble les individus – et tous les individus – indépendamment des convictions politiques et religieuses ainsi que de leur origine. Concernant la « communauté juive », puisqu'il s'agit d'elle, le propos des « anticommunautaristes » se veut donc rassembleur. Il consiste à dire que tous les Juifs ne se situent pas dans le cadre de cette appartenance communautaire, et que s'en réclamer à toute force tend à favoriser parmi ses membres le sentiment d'assiégé et, « chez les autres », une xénophobie voire un antisémitisme contraire à l'idéal d'intégration républicaine.

⁶⁰ Todd E., 1994 – *Le destin des immigrés. Assimilation et ségrégation dans les démocraties occidentales*. Seuil.

Bien entendu, ce n'est pas le terme qui est condamné, mais son usage pour désigner, identifier et différencier un ensemble socio-culturel supposé homogène. Il n'est encore venu à l'idée de personne de pourfendre l'usage de ce terme pour parler de la « Communauté européenne ». Et pour cause, cette communauté-là a d'autres aspirations, et, notamment en France, celle d'une « communauté citoyenne »⁶¹. Ce qui fait donc problème, par rapport à l'idéologie laïque et républicaine à la française, c'est la dimension potentiellement inégalitaire et sectaire du communautarisme⁶².

Roberto Esposito⁶³ montre bien comment le concept de communauté est au cœur d'un puissant paradoxe, lorsque l'idée de « commun » se décline en termes de « propriété » et de « propre ». En effet, il constate que généralement : « *Que cette propriété soit relative à un territoire, à une religion ou à une ethnie (...), est considéré comme commun ce qui est propre à un certain groupe de personnes et non à un autre (...)* ». Mais c'est avec raison qu'il note ensuite : « *Or, d'après les dictionnaires de toutes les langues modernes, « commun » est exactement le contraire de « propre » : est commun ce qui n'est propre à personne parce qu'il est à tous ou du moins au plus grand nombre. Est commun non pas ce qui est privé et particulier, mais ce qui est public et général, et même, tendanciellement universel, ce qui par conséquent n'a pas à voir avec l'identité, mais au contraire avec l'altérité* ». On ne saurait donc être plus clair : l'égalité des droits de l'homme ne devrait autoriser qu'une seule communauté, l'humanité tout entière.

Ce qui fait débat en France vaut bien sûr pour d'autres pays et d'autres continents. Parler d'ethnie, de communauté, ou de communauté ethnique, fige les catégories identitaires et entérine leur existence dans l'histoire. Dans le contexte africain comme ailleurs, ces catégories doivent être discutées et l'anthropologie s'y emploie. Il n'empêche, il s'agit de catégories que les intéressés eux-mêmes utilisent de manière quotidienne et dans lesquelles ils se reconnaissent encore souvent. Nous sommes donc loin du principe d'une égalité des individus qui serait détachée des appartenances

⁶¹ Schnapper D., - 1994 - *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. NRF essais.

⁶² Wieviorka M., 1991 - *L'espace du racisme*. Seuil.

⁶³ Conférence à l'Université de tous les savoirs. Le Monde 19/12/00.

sociétales, et, quel que soit le terme employé, c'est en général dans cette perspective que se pose la question des réfugiés.

Des intérêts contradictoires

Les divergences s'expliquent autant par l'imprécision des concepts évoqués précédemment que par la diversité des acteurs (et de leurs points de vue). Il est banal de constater que la réalité change selon le point d'observation. L'origine culturelle et professionnelle, l'importance des enjeux que représente la question des conflits au regard des intérêts qu'on défend, sont autant de raisons suffisantes pour apprécier de façon très différente la réalité et pour agir de manière non moins différente auprès des populations impliquées. Le regard d'une ONG n'est pas, et ne peut pas être, celui d'une agence des Nations unies ; la position d'une puissance mondiale, grande mais lointaine, ne peut pas être celle d'un pays d'accueil, proche voisin d'un pays en guerre ; la médiatisation d'une crise humanitaire en Afrique et sa perception par l'opinion publique en France ne peuvent être comparées à ce que l'un et l'autre seraient aux Etats-Unis ; l'analyse d'un chercheur « indépendant » n'est pas soluble dans celle du consultant rétribué par le HCR... Tous ces points de vue modifient le regard et donnent, en définitive, une vision tronquée de la réalité. Selon les cas, selon les situations, le porte-parole de l'une ou l'autre de ces institutions se voit encouragé à la prudence ou, au contraire, au « témoignage », voire à la provocation. Tout message doit être interprété en fonction de son origine ; toute prise de position reste le plus souvent partielle, connotée et culturellement marquée.

Pour tenter d'y voir plus clair, une première distinction commode peut-être établie entre les parties prenantes impliquées dans le conflit (belligérants et victimes) et les intervenants extérieurs qui, de diverses manières, par choix ou par nécessité, jouent un rôle de premier plan dans le domaine diplomatique et humanitaire (pays d'accueil, organisations humanitaires, donateurs, médias, opinions publiques).

Dans le cas le plus fréquent des guerres civiles, belligérants et

victimes partagent une même nationalité, et les réfugiés appartiennent à l'un ou l'autre camp, parfois aux deux. Il faut, pour comprendre, remonter aux causes du conflit et aux oppositions qui en sont à l'origine. Ces tensions naissent de rivalités ou d'ambitions politiques presque toujours sous-tendues par des différences d'appartenance ethnique, religieuse et régionale ; autant de différences que les belligérants n'ont de cesse de cultiver et d'instrumentaliser, afin de conserver le pouvoir ou afin d'y accéder. Et c'est à l'aune de ce constat que le rôle des autres acteurs doit être mesuré.

La situation politique et économique des pays d'accueil des réfugiés est souvent aussi fragile et on comprend leurs réticences à supporter les conséquences d'une arrivée de population étrangère. Ces pays s'en remettent d'autant plus aux organisations humanitaires qu'ils sont pauvres, désorganisés et incapables de faire face aux situations d'urgence de ce type. C'est donc aux agences des Nations unies, aux ONG ou à la Croix Rouge Internationale qu'il appartient d'assister les victimes. Ces organisations dépendent du volume des contributions financières qu'elles reçoivent pour dispenser cette aide. Disons-le d'entrée, le système humanitaire est au bord de l'asphyxie financière et quoi qu'on puisse dire sur les gaspillages et les dépenses jugées parfois somptuaires de ces institutions, l'assistance est, en qualité comme en quantité, notoirement insuffisante. On ne peut pas, comme pour s'en justifier, invoquer le fait qu'il serait injuste et déstabilisateur d'accorder une assistance plus importante aux populations réfugiées qu'aux populations locales. C'est donc le problème du développement global de ces régions qui se trouve posé. Cependant, s'il est urgent d'augmenter les ressources financières des organisations humanitaires, afin qu'elles puissent intervenir où cela est nécessaire, on sait aussi qu'il vaut mieux prévenir que guérir et que les donateurs, gagnés à leur tour par la résignation, sont de moins en moins disposés à contribuer à remplir ce qui s'apparente chaque jour davantage à un puits sans fond.

Les organisations humanitaires ont une claire perception de cette contradiction. Elles savent que l'assistance, « bonne conscience des démocraties », contribue au maintien d'un *statu quo* qui laisse

entiers les problèmes de fond. En même temps, parce que l'assistance aux populations en détresse est une exigence et un devoir moral, la situation actuelle, marquée par un rythme d'opérations humanitaires qui ne faiblit pas, menace ces organisations d'une dérive débouchant sur un système qui gonfle, se reproduit et s'entretient de lui-même, le « *charity business* ». On voit donc que la solution se situe chez les donateurs puisque ce sont eux qui détiennent les clés politiques et financières du problème. Or, on sait que les bailleurs de fonds sont constitués par un ensemble réduit de pays industrialisés, les Etats-Unis, le Japon et l'Union européenne, principalement. Les fonds publics contribuent à ces financements pour une large part et transitent soit par les agences des Nations unies, soit par les organisations non gouvernementales. Ils ne sont pas pour autant inépuisables et c'est la raison du pouvoir des médias lorsqu'il s'agit de mobiliser les opinions publiques. Directement ou indirectement, ces dernières apportent aux catastrophes humanitaires une aide essentielle, soit sous formes de dons privés, soit, et de façon plus décisive encore, par la pression qu'elles exercent sur le politique.

Le temps médiatique n'est cependant pas le temps de l'humanitaire. On oublie souvent que l'assistance aux victimes ne se résume pas aux urgences des premières semaines d'une crise. Bien au contraire – et c'est une donnée fondamentale du problème des réfugiés – la caractéristique de ces mouvements de population est qu'ils s'inscrivent dans la durée. Les réfugiés afghans, éthiopiens, somaliens ou angolais (pour ne citer que ceux-là) connaissent la vie des camps depuis dix, vingt ou trente ans. L'assistance humanitaire y poursuit son travail dans la plus grande discrétion, alors que médias et opinions publiques ont oublié depuis longtemps l'existence de ces réfugiés ; c'est dans ce type de situation que le financement fait le plus défaut. C'est pourquoi la responsabilité des médias et des opinions publiques ne s'arrête pas à la prise de conscience d'une crise humanitaire. Elle se poursuit bien au delà, jusque dans leurs capacités d'oubli.

La boucle est bouclée, il n'y aurait sans doute pas d'assistance humanitaire aussi forte et aussi présente sans la mobilisation des opinions publiques des pays industrialisés. Mais on en a vu les

limites et les contradictions, il ne pourrait rien arriver de pire que de voir se pérenniser le cycle de la guerre, des médias, de l'opinion publique et de l'intervention humanitaire. Mais existe-t-il une alternative ? Face à la croissance en apparence sans fin des crises humanitaires, se laisser aller à penser que l'avenir de ces pays en guerre appartient en définitive aux peuples qui les habitent et aux gouvernements qu'ils se seraient « choisis » n'est il pas, aussi, une forme de résignation ?

Ce rapide tour d'horizon serait incomplet si nous ne mentionnions pas l'inconfortable position des chercheurs. Peu impliqués dans l'assistance humanitaire, c'est pourtant avec l'aide de ces organisations qu'ils peuvent espérer atteindre les régions d'accueil des réfugiés afin d'y mener leurs études. Cette collaboration est souhaitable, même si elle est surtout induite par les circonstances. Les deux partis auraient donc tout intérêt à jouer « cartes sur table » en pensant d'abord à l'intérêt des réfugiés. Cette plus grande implication de la recherche est d'autant plus nécessaire que, sans elle, on pourrait avec raison la soupçonner de voyeurisme. D'ailleurs, mener des recherches sur des populations aussi fragilisées pose non seulement un problème éthique mais également scientifique dans la mesure où la qualité des enquêtes et des recherches est fortement soumise aux aléas de l'insécurité et des conditions de vie de ces populations. Enfin – et ce n'est le moindre des problèmes – il faut bien rappeler que le temps de la recherche n'est pas celui de l'action humanitaire. On voit l'intérêt, la nécessité mais aussi les limites d'une collaboration entre toutes ces catégories d'acteurs. Les divergences d'objectifs ne sont pas donc pas le moindre des obstacles à surmonter.

À propos des conflits

Tenter une synthèse approfondie de l'évolution des conflits, du rôle des anciennes puissances coloniales et des conséquences, sur le terrain, de la période de la guerre froide dépasserait largement l'objectif de cette réflexion. Il reste que les bouleversements récents sont tels qu'on peut affirmer que la donne a radicalement changé et que l'évolution des relations internationales n'a peut-être jamais été

aussi imprévisible. L'effondrement de l'URSS puis la perte d'influence de la Russie sur la scène internationale, la difficile avancée de la démocratie dans les pays du Sud, la montée des mouvements identitaires, la persistance du sous-développement et l'inégale répartition des richesses, la corruption, le pillage des ressources, la faillite des Etats et des classes politiques, la circulation des armes, la dérive de générations sacrifiées par les guerres, sont autant d'éléments qui créent, en fonction d'une histoire et d'une géographie propres à chaque pays, une situation particulière, mais dans tous les cas, nouvelle. Les conflits et les guerres civiles ne peuvent plus se lire de la même façon qu'il y a dix ou quinze ans. En ce sens, la crise dans la région des Grands Lacs, qui s'est internationalisée et touche toute l'Afrique centrale, confirme l'impuissance de l'O.U.A. et, plus généralement, de la communauté internationale.

Le tracé des frontières, telles qu'elles sont internationalement reconnues à un moment donné de l'histoire, permet une distinction en première approche assez commode entre les conflits internationaux, qui impliquent deux ou plusieurs pays, et les guerres civiles qui se déroulent à l'intérieur des limites d'un seul Etat.

Lorsqu'il s'agit d'une querelle à propos du tracé des frontières (Ethiopie-Erythrée, Pérou-Equateur, Irak-Koweït, Argentine - Grande-Bretagne...), il est rare que la contestation territoriale parvienne à dissimuler d'autres raisons moins avouables. Ce type de conflits combine plusieurs objectifs ; le contrôle des ressources naturelles (avérées ou supposées) ou encore l'instrumentalisation du sentiment national par le politique comme exutoire des tensions internes constituent de fréquents mobiles d'agression. La confrontation politique et idéologique est un autre motif de lutte armée. Elle se superpose parfois aux conflits de territoire et de frontières mais son objectif reste le retour au tracé initial des frontières et/ou le renversement du régime en place et son remplacement par un gouvernement plus amical et idéologiquement plus proche. Quelques exemples : la guerre de conquête de l'Ouganda livrée en 1979 contre la Tanzanie (conclue par l'effondrement de la dictature du Maréchal Idi Amin Ada) ; le conflit opposant la Lybie au Tchad à propos du contrôle de la bande

d'Aozou (l'intervention française y mit un terme) ; plus récemment encore, le différent frontalier entre l'Erythrée et l'Ethiopie (gelé par une force d'interposition sous l'égide de l'ONU).

D'autres conflits, plus idéologiques, peuvent également être analysés sous l'angle du territoire, dans la mesure où la diffusion d'un projet politique (ou l'opposition à ce projet) passe par la mise en place de régimes acquis à cette cause. En ce sens, jusqu'à la chute du mur de Berlin, plusieurs conflits semblaient résumer le bras de fer qui, sur tous les continents et avec leurs alliés respectifs, opposait les ambitions hégémoniques plaçant face à face les pays occidentaux au bloc communiste. Les guerres civiles au Mozambique, en Angola, en Ethiopie, voire celle remontant à l'indépendance du Congo (devenu Zaïre par la suite), offraient toutes le spectacle de cette rivalité entre les deux partis, l'un soutenu par l'Ouest l'autre par l'Est. Au-delà des justifications idéologiques, un des moteurs de cette confrontation se résumait avant tout à ce que l'on pourrait appeler une « géopolitique de la paranoïa ».

Le principal souci des Etats-Unis était de contenir l'expansion du communisme dans le monde ; la préoccupation de l'URSS était de s'opposer à l'impérialisme occidental et de maintenir son rang, à égalité avec les Etats-Unis, de première puissance militaire de la planète. Même en pointillés, le rideau de fer traversait donc les pays du Sud et chaque bloc faisait le nécessaire en matière d'armements, de munitions et d'instruction militaire pour maintenir cette ligne de fracture. On connaît le prix de cette guerre d'usure conduite à l'échelle mondiale : des années et des dizaines de conflits, des millions de morts et des millions de réfugiés, des pays ruinés. Partout ces conflits trouvaient leur justification dans l'accession au pouvoir d'un camp contre l'autre. Sur le terrain, il n'est pas certain que les objectifs des belligérants aient été parfaitement en phase avec les régimes de l'Est ou de l'Ouest qui les soutenaient. Bien sûr, chacune des parties habillait son combat d'une rhétorique plus ou moins en accord avec la confrontation idéologique de l'époque : capitalisme contre communisme, démocratie contre dictature, liberté contre oppression, égalité contre exploitation, développement contre pillage des ressources... ; mais sur les lieux de ces affrontements, il était rare qu'un des partis soit véritablement plus crédible que l'autre

et seule comptait l'origine des appuis accordés au pouvoir en place. Elle déterminait – comme en négatif – celle de l'autre parti. Aujourd'hui encore, bien des régimes soutenus par les démocraties occidentales ne brillent ni par la liberté d'expression ni par une gestion scrupuleuse des ressources publiques.

Pourtant, cette lecture binaire de l'histoire récente des conflits paraît d'autant plus insuffisante que, d'une part, l'effondrement des régimes communistes n'a pas mis fin aux guerres et que, d'autre part, les conflits frontaliers opposant deux États voisins sont restés assez rares. À cet égard, comme cela a été dit, le mérite en revient peut-être moins directement au respect du sacro-saint principe de l'intangibilité des frontières qu'au fait que la guerre froide, ici comme ailleurs, en avait gelé le tracé.

La plupart des conflits sont à ranger dans la catégorie des guerres civiles. À l'exception, peut-être, de mouvements armés conduits par des groupes religieux (mouvement insurrectionnel islamiste en Algérie), les guerres civiles présentent le plus souvent une dimension territoriale, même s'il ne s'agit pas à proprement parler de guerres de conquête. Pour des raisons d'appartenance ethnique, religieuse ou pour les deux motifs combinés, les guerres civiles opposent deux ou plusieurs communautés qui se reconnaissent comme telles et qui luttent pour l'accession au pouvoir. On objectera avec raison qu'un conflit de nature politique et idéologique n'a pas nécessairement de connotation territoriale ou ethnique. C'est si vrai qu'en Amérique latine la plupart des guerres civiles ont cessé sous le double effet de la déroute politique des dictatures militaires (alors le plus souvent soutenues par les États-Unis) et de l'effondrement du régime soviétique (qui armait les mouvements de guérilla de gauche). Le cas de la Colombie mis à part, la guerre civile au Guatemala au cours des années 1980-1990 fut l'un des rares cas où la revendication politique et la reconnaissance de ses droits territoriaux et fonciers provenaient d'une communauté ethnique particulière (les groupes indiens d'origine Maya)⁶⁴. Ailleurs, la fin de

⁶⁴ On pourrait en dire autant du mouvement conduit par le « sub commandante Marcos » au Chiapas (Mexique), voire de celui, plus pacifique, mené par les Indiens d'Équateur depuis quelques années, mais ces conflits n'ont jamais atteint la violence qu'a connu le Guatemala.

la confrontation politique avait d'autant plus de chances de s'essouffler que l'Amérique latine connaît un très fort métissage ; l'opportunité de voir combinées des rivalités politiques à des clivages ethniques s'en trouvait réduite d'autant. En Afrique, en revanche, il est difficile de se dissimuler que les catégories ethniques et les différends intercommunautaires constituent la toile de fond des conflits. Pour autant, faire ce constat n'autorise pas à conclure à une sorte de « malédiction africaine » ; les conflits ethnico-religieux dans l'ex-Yougoslavie, en Irak, en Afghanistan ou au Cachemire⁶⁵ en apportent la preuve. Mais, inversement, minimiser l'importance et la récurrence du fait ethnique comme point de cristallisation des conflits (et donc pas nécessairement comme cause) serait une erreur d'analyse tout aussi grave.

Gestion des ressources et développement

Un récent rapport de la Banque mondiale s'est essayé à l'analyse des « causes économiques des conflits civils et leurs implications politiques ». Examinant 47 guerres civiles de la période 1960-1999, ce rapport affirme que les pays dont environ un quart du PIB annuel provient de l'exportation de matières premières sont beaucoup plus que d'autres susceptibles de connaître une guerre civile que les pays dont les économies sont plus diversifiées. Fidèle à une approche très économique, la conclusion qu'en tire la Banque Mondiale est que « *les guerres civiles sont bien plus souvent alimentées par des groupes rebelles en lutte contre les gouvernements pour le contrôle des matières précieuses comme les diamants et le café que par des différences politiques, ethniques ou religieuses* ».

Publié au moment où les médias expliquaient comment les guerres en RDC et en Sierra Leone étaient financées par le pillage des ressources – les diamants en particulier –, ce constat ne pouvait mieux tomber. Pourtant, aussi séduisante qu'elle puisse paraître, cette corrélation trop simple ne peut emporter l'adhésion pour au

⁶⁵ Le mouvement insurrectionnel du Cachemire se trouve à mi-chemin entre le conflit international et la guerre civile. Seul Etat de l'Inde à majorité musulmane, le mouvement autonomiste musulman a sa base arrière au Pakistan, ce qui entretient la vieille hostilité entre les deux pays et contribue à l'escalade militaire et nucléaire à laquelle ils se livrent.

moins deux raisons. D'une part, il serait aisé d'apporter la preuve de l'existence d'une corrélation inverse avec tous les pays dont l'économie repose très largement sur les exportations et qui n'ont pas connu de guerres civiles depuis des lustres⁶⁶ ; d'autre part, s'il est incontestable que l'appât du gain est un puissant moteur de rivalités, on ne peut oublier que les richesses naturelles ou produites sont des réalités concrètes et localisées. Car, qu'il s'agisse de pétrole ou de diamants, ces ressources ne sont ni virtuelles, ni uniformément réparties à la surface du territoire national. Or, parce qu'elles sont situées dans telle région plutôt que dans telle autre, elles deviennent l'objet d'enjeux fonciers et territoriaux qui nous ramènent aux pouvoirs qui en contrôlent les accès. De ce fait, affirmer (comme le fait la Banque mondiale) que les guerres civiles tirent plus souvent leurs racines d'un conflit sur l'accès aux ressources plutôt que des différences politiques, ethniques ou religieuses, c'est une nouvelle fois déconnecter des aspects indissolublement liés, les sociétés, leurs territoires et leurs ressources⁶⁷.

C'est pourquoi il serait plus juste de dire que les guerres – et les guerres civiles en particulier – se nourrissent du sous-développement ou, plus précisément, d'un développement très inégal entre les différentes régions d'une même entité nationale. La gestion patrimoniale des ressources par quelques « élites » commerciales, politiques et ethniques (quand ce ne sont pas les trois en même temps) favorise les déséquilibres économiques et sociaux qui sont les germes des rancœurs et des appétits. Même s'il n'explique pas tout, l'héritage colonial n'est pas pour rien dans cette situation. Il suffit de consulter une carte du continent africain pour constater combien la localisation des capitales (sur les côtes en particulier) est à l'image de l'extraversion des économies nationales. L'apparition de poches de relatif développement, déconnectées des régions marginalisées, relève du même schéma et ne fait que confirmer, localement, la théorie du « centre et de la périphérie » et du « développement inégal » déjà stigmatisé par les économistes il y a près de trente ans.

⁶⁶ Des pays pétroliers, en particulier, comme le Mexique, le Venezuela ou l'Arabie Saoudite.

⁶⁷ Ajoutons que cette interprétation est d'autant plus critiquable qu'elle semble nier, pour la période considérée (1960-1999), des épisodes et des contextes aussi différents que les mouvements de décolonisation, les conflits de la guerre froide et enfin ceux de l'époque contemporaine.

Dans ces espaces délaissés, l'insuffisance des infrastructures routières, l'indigence des instances administratives et le délabrement des structures scolaires ou de santé sont autant de risques de fracture entre le pouvoir central et la population locale. Il n'est donc pas surprenant que, dans ces régions, les populations soient plus vulnérables que partout ailleurs aux événements.

Une récente conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés (Bruxelles, mai 2001) a d'ailleurs permis de rappeler des faits sans ambiguïtés⁶⁸. Sur 49 PMA dans le monde, 34 appartiennent à l'Afrique sub-saharienne et s'il est vrai que certains pays sahéliens souffrent de l'enclavement, de conditions agro-climatiques rigoureuses et de ressources minières limitées ou inexistantes, on ne peut oublier que tous les conflits du moment (crise politique ou guerre civile) concernent ces mêmes pays... C'est donc moins l'abondance des ressources naturelles qui expliquerait les conflits que la manière dont les profits sont utilisés, répartis et partagés. C'est donc bien un problème politique et social et la sur-représentation du continent africain dans ce « club des plus pauvres » ne fait que confirmer l'existence du lien étroit qui existe, dans les pays en guerre, entre ethnisme et politique, exploitation des ressources et partage des richesses, sous-développement et instabilité.

Appartenance et différence

Dans son étude sur les frontières, Michel Foucher résume bien la problématique des conflits en Afrique : « *Les frontières de l'Afrique posent plus de problèmes par ce qu'elles regroupent que par ce qu'elles recourent. C'est le constat fondamental. On soutiendra donc qu'en Afrique sud-saharienne ou tropicale, les contradictions géopolitiques externes sont secondes par rapport aux contradictions internes.* »⁶⁹

Plus que les différences de ressources, ou le tracé discutable des

⁶⁸ Les pays les moins avancés (PMA) regroupent les Etats dont le revenu moyen par habitant est inférieur à 900 dollars par an. On comptait 25 PMA en 1971 (Le Monde, 16/05/01).

⁶⁹ Foucher M., 1988 - *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*. Fayard.

frontières internationales, la raison des conflits actuels est en effet à rechercher à l'intérieur des sociétés africaines et dans leurs relations entre elles au sein d'une même entité nationale. Le mode de fonctionnement dominant dans ces pays et en particulier la gestion patrimoniale de l'Etat – pratique de la plupart des classes dirigeantes au pouvoir – explique dans une très grande mesure les différentiels de développement entre les régions. L'absence de politique d'aménagement et de développement du territoire en est la conséquence évidente. Elle entretient à son tour les tendances centrifuges des régions marginalisées. Elle accroît les tensions intercommunautaires et fait le lit des guerres civiles. De ce fait, il serait tout à fait réducteur de ne voir dans les conflits que la manifestation des appétits de pouvoir et de richesses de quelques leaders politiques. Au-delà de ces appétits individuels, il faut discerner les aspirations des groupes qui se rangent derrière ces personnalités. Puisque c'est la pratique du groupe au pouvoir, les groupes écartés sont légitimés à penser que la promotion et la défense de leurs intérêts passent par la prise du pouvoir et la conquête des richesses auxquelles elle donne accès.

Parce qu'elles sont « civiles », il serait également erroné de ne voir dans ces guerres qu'un affrontement entre des chefs de guerre et leur troupe armée. Ce sont en fait des pans entiers de ces sociétés, qui, d'une manière ou d'une autre, participent au conflit ou le soutiennent indirectement. De ce point de vue, la plupart des analyses relatives à l'origine et au développement des conflits donnent une lecture schématique de la répartition des rôles entre coupables et victimes qui ne correspond pas à la réalité. Les hommes sont jugés appartenir à la première catégorie, les femmes et les enfants à la seconde. Par exemple, si le recrutement forcé des jeunes garçons dans les troupes ou les milices émeut et mobilise à juste titre les opinions publiques, le rôle des femmes dans la genèse et le développement des conflits demeure encore mal connu. Victimes, elles le sont souvent à l'évidence, mais cela ne les empêche pas, comme les hommes, d'appartenir à l'un ou l'autre des partis en guerre, à un clan ou à un groupe ethnique, et d'être, par conséquent, solidaires des pratiques et sentiments xénophobes du groupe.

Le génocide rwandais analysé sous l'angle des rapports hommes/femmes montre ainsi que le racisme des femmes n'a rien à envier à celui des hommes⁷⁰. On le sait, l'objectif des extrémistes hutus était d'éliminer la population appartenant au groupe Tutsi, hommes, femmes et enfants. Or, le même traitement réservé aux personnes issues d'une union entre un Hutu et une femme Tutsi montre combien le « métissage » était jugé « impur » et combien celui-ci le rendait suspect de trahison et de connivence avec l'ennemi tutsi. Pour les milices hutues, la femme était donc jugée aussi coupable de ses origines que les hommes.

Les enfants nés de ces liaisons étaient le plus souvent le résultat d'unions maritales ou adultérines entre un hutu et une femme tutsie. Dans son témoignage, C. Taylor montre comment ce type d'union procédait autant du désir sexuel que de la promotion sociale que ce type de liaison était censé manifester. Il dit également comment les femmes hutues ont alimenté le ressentiment et la soif de vengeance. À Nairobi, où les besoins d'une enquête chez les réfugiés rwandais m'avaient conduit à travailler régulièrement avec une association de femmes réfugiées (hutu), il n'était pas difficile de lire dans les yeux de certaines d'entre elles la douleur et la haine que provoquait l'évocation de cette question. Leur silence, lourd de sous-entendus, disait qu'il n'était pas nécessaire de participer à la chasse à l'homme pour en cautionner l'idée, et peut-être, pour n'en éprouver ni honte ni regrets.

L'ethnisme porte en lui une part d'autisme, de repli sur soi, en même temps que de peur de l'autre. Que l'agression et la violence naissent de cette crainte ne surprendra pas, cela fait partie de l'infamale logique des conflits de nature identitaire. Aucune « nation », aucune « communauté » qui se vit comme telle, n'est épargnée. De ce point de vue, la comparaison dans la nature des rapports conflictuels qui existent entre tous les extrémismes ethniques ou nationalistes est justifiée. Entre les Hutus et les Tutsis, les Kosovars et les Serbes ou les Israéliens et les Palestiniens, il existe certes des différences politiques et historiques, il y a des différences dans l'échelle et dans la forme de l'affrontement, il n'y a

⁷⁰ Taylor C., - 2000 - *Terreur et sacrifice. Une approche anthropologique du génocide rwandais*. Octares Editions, Toulouse.

pourtant pas de différence de fond.

À un degré également préoccupant, l'évolution de la situation en Côte d'Ivoire montre comment la question des origines peut conduire à d'inquiétantes dérives. Dans ce pays, perçu jusqu'il y a peu comme un modèle de stabilité, les différends fonciers entre migrants burkinabé et Ivoiriens ont servi de support à l'apparition d'une nouvelle rhétorique sur « l'ivoirité » et au rejet de la candidature aux élections présidentielles de M. Ouatara (soupçonné d'être originaire du Burkina Faso). Pour un pays qui n'a qu'une quarantaine d'années d'existence et qui relevait auparavant de la même autorité coloniale que le Burkina Faso (ex-Haute-Volta), cette double instrumentalisation – nationale et ethnique – a débouché sur une grave crise politique (trois présidents chassés par les armes et/ou la rue en trois ans) et une profonde et dangereuse division entre le Nord et le Sud du pays (immigrants burkinabé et gens du Nord pourchassés ou tués).

Avec une population immigrée représentant pourtant le tiers de la population, la Côte d'Ivoire emprunte le chemin d'un nationalisme qui se construit aux dépens d'une population étrangère qui a largement contribué à son épanouissement économique. À l'heure où la réalité de l'Etat-nation devient difficile à saisir en Europe, la voie de l'ethnisme et du nationalisme, choisie par la Côte d'Ivoire, montre à quel point l'Afrique ne peut rester à l'écart d'un problème que la mondialisation rend universel. Ici comme ailleurs, il est nécessaire de penser, ou de repenser, ses rapports au territoire et les organisations politiques et sociales qui s'y rattachent.

Si le strict respect du tracé des frontières a évité bien des conflits, cette politique semble aujourd'hui vidée de son sens par la multiplication des conflits internes qui menacent le processus de construction nationale. Entendre parler « d'ivoirité » pour légitimer l'éviction d'un candidat « nordiste » en dit long sur l'évolution du concept de nation tel qu'il était entendu au moment des indépendances des Etats africains. L'arbitraire du tracé des frontières impliquait en effet deux choses. Premièrement, il allait de soi que ces jeunes Etats étaient pluri-ethniques – avec la diversité, y compris religieuse, qui l'accompagnait – et deuxièmement, il était non moins

évident qu'aux marges frontalières des pays, les limites internationales ne pouvaient correspondre à la réalité des « territoires ethniques ». On peut regretter le fait qu'en bordure de ces Etats les différentes communautés aient pu être coupées par de nouvelles limites politiques, mais il ne faut pas exagérer l'importance de cette situation. La plupart des frontières africaines sont poreuses ; elles n'empêchent guère les flux de population et souvent, ont joué au contraire un rôle décisif dans le dynamisme de l'activité commerciale trans-frontalière.

Les bouleversements intervenus au cours de la dernière décennie bousculent le concept d'Etat-nation et posent la question d'une refondation de l'organisation du pouvoir. Dans les pays africains, où la carence de l'appareil étatique tient une large part dans l'origine et le développement des conflits, le choix d'une politique ultra-libérale laissant la bride aux « forces du marché » laisse perplexe et sceptique. D'une part, les pays africains ont besoin d'Etats efficaces et non pas de « moins d'Etat » ; de l'autre, on peut craindre que les discours incantatoires appelant à la « bonne gouvernance », comme remède miracle au délabrement de la situation et à la crise des constructions nationales, soient déjà dépassés, ou dans tous les cas, très insuffisants pour surmonter les tensions identitaires et éviter les dérapages.

Si cette expression a un sens au niveau des guerres civiles qui se déroulent en Afrique, c'est le plus souvent au niveau des régions et des groupes ethniques que s'appliquent des réactions et des comportements qui s'apparentent au nationalisme. Or – mais faut-il le rappeler ? – le nationalisme, par ce qu'il porte en lui d'exclusion, d'intolérance et de xénophobie, est aux antipodes du projet démocratique et citoyen de l'Etat-nation. Pour autant, l'évocation des nationalismes appelle une autre question. Y aurait-il des revendications « nationales » plus justes que d'autres ? Se peut-il que la revendication palestinienne, sahraoui ou kurde soit « juste » et que celle des Biafrais du Nigeria, des Casamançais du Sénégal ne le soit pas ? L'intangibilité des frontières, dans laquelle se drapent les gouvernements d'Afrique et d'ailleurs, peut-elle éternellement servir de paravent à des conflits identitaires qui, pourtant, sont l'expression d'un problème de *partage* du territoire et de ses ressources ?

Car le pire des dangers serait de tenir une lecture ethnocentrique des conflits en percevant ces derniers comme autant d'étranges « guerres tribales » (comme on disait autrefois) qui se distingueraient des « guerres civilisées ». C'est pourtant le risque (parfaitement assumé, je présume) que prend Bernard-Henri Lévy⁷¹ en évoquant cinq conflits lointains qui, selon lui, contrairement à l'époque où « les guerres ont eu un sens », seraient « des guerres sans but, sans enjeux idéologiques clairs, sans mémoires alors qu'elles durent depuis des décennies, peut-être sans issue, et où il est parfois bien difficile de dire, entre des protagonistes également ivres de pouvoir, d'argent et de sang, où est le vrai, le bon, le moindre mal, le souhaitable ». Son analyse (moins critiquable par ce qu'elle décrit brillamment que par ce qu'elle ne voit pas ou ne dit pas) me paraît d'autant plus difficile à soutenir que l'ivresse du pouvoir, de l'argent, et parfois de sang, est déjà en soi une cause nécessaire et suffisante ; l'observation vaut d'ailleurs bien souvent pour les belligérants des guerres « justes ». Autrement dit, ce n'est pas parce que « l'irrationalité » de l'affrontement nous paraîtrait « inintelligible » que ces guerres sont « vides de sens » (d'ailleurs comment dire et expliquer l'inintelligible ?). C'est au contraire le sens commun à toutes ces guerres qui les rend à la fois « justes » (du point de vue des protagonistes) et toujours terriblement injustes par leurs conséquences (quelles qu'en soient les causes). Dans cet esprit, on ne peut pas dire que la distinction qu'établit B-H Lévy entre « les guerres lourdes, porteuses de sens » du Proche-Orient ou des Balkans et celles des « zones grises »⁷² fasse beaucoup avancer l'idéal d'une humanité universelle et sans frontières. « Où sont les bons ? Les méchants ? Où passe la frontière ? » se demande-t-il. Mais si, justement, il n'y avait pas de frontières ?

Nations sans territoire ou territoires sans frontières

En période de conflit, le contrôle du territoire devient un enjeu majeur puisqu'il conditionne la victoire de l'un ou l'autre camp. Quelles que soient l'ampleur et la violence de l'affrontement, le

⁷¹ « Les damnés de la guerre ». B-H. Lévy, Le Monde du 30/05/01. Dans une série de cinq articles l'auteur rapporte ses impressions de voyage en Angola, au Soudan, en Colombie, au Burundi et au Sri Lanka.

⁷² Rufin J.-C., 1992 - *L'empire et les nouveaux barbares*. Hachette Littératures, col. Pluriel, n° 85-92.

territoire en est à la fois le support et l'objectif à atteindre. Ce constat vaut bien sûr pour des revendications indépendantistes et nationalistes qui menacent l'intégrité territoriale de l'Etat, mais également pour des conflits intercommunautaires sur des portions d'espace plus réduites. Au total, quelle que soit l'extension spatiale du conflit et quels que soient les effectifs de population impliqués, les processus et les réactions sont du même ordre ; au fond, il n'y a guère de différence de nature entre un conflit pour la terre entre les Kikuyu et les Masaï, la revendication à un territoire pour le peuple kurde, le conflit opposant Serbes et Kosovars, l'accession à l'indépendance du Timor ou des Sahraouis, ou la création d'un Etat palestinien.

Ainsi, ce que la revendication nationaliste ou ethnique n'explique pas, ou explique mal, l'analyse par le territoire permet de le mieux comprendre. Pour autant, il me semble qu'on ne peut se satisfaire d'une vision à la fois étroite et déréalisée du concept de nation qui en minimise sa dimension territoriale par crainte, sans doute, de sa possible utilisation pour des projets xénophobes. La réalité du concept de nation, comme d'ailleurs de celui d'ethnie, ne peut être pleinement appréhendée sans cette référence au territoire. Mais je ne suis pas sûr que l'un puisse être défini et distingué de l'autre par de simples différences de superficie ou d'effectifs de population. Autrement dit, je ne suis pas sûr que l'idée de « grande Nation » ait un sens et que « l'ethnie » renvoie seulement à de « petites » communautés vivant sur de « petits » territoires. Notons plutôt que nation et territoire sont des objets intimement liés, mais nettement séparés. Une nation peut être un territoire ou un assemblage de territoires et donc, de nations.

Après la chute du mur de Berlin en 1989 et la fin de la guerre froide, nombreux étaient ceux qui pensaient possible un « nouvel ordre mondial », celui de G. Bush et, derrière lui, des Américains et des grandes puissances. Après tant de décennies où chacun des deux blocs était resté figé derrière une ligne de fer qui traversait tous les continents et que protégeait un parapluie nucléaire dissuasif, on pouvait croire que les deux vertus cardinales qui fondent les Nations unies seraient enfin mises en application sans que l'une ou l'autre puissance du Conseil de sécurité n'appose un veto systématique à la

motion du camp adverse. Dans un monde enfin ouvert, on pouvait donc espérer qu'il n'y aurait plus de guerres, et, bonheur suprême de la fin d'un siècle barbare, qu'il serait enfin possible que la démocratie couvre la planète de son onde bienfaisante. Ces illusions ont fait long feu et la période actuelle met au contraire en évidence l'ampleur des contradictions du système international.

Deux conflits récents, le Kosovo et le Timor, illustrent bien – dans les contradictions politiques et humanitaires qu'on peut y relever – l'impasse à laquelle conduit une distinction formelle entre conflit ethnique et mouvement national. Lors de l'intervention de l'Otan au Kosovo, le HCR fut montré du doigt pour son incapacité à assister en temps et en heure le flux des réfugiés que la guerre conduite contre la République Fédérale de Yougoslavie avait précipité. Au Timor, quelques mois plus tard, c'est au pire moment – comme d'ailleurs quelques années plus tôt au Rwanda – que les représentants des Nations unies pliaient bagage et laissaient ainsi sans témoins les milices libres de leur chasse à l'homme meurtrière. En simplifiant à peine, les médias, voire les gouvernements ne sont pas loin de reprocher au HCR de n'être jamais là au moment où sa présence serait la plus indispensable. Jugées trop lourdes, inefficaces et coûteuses, les agences des Nations unies font donc souvent l'unanimité contre elles.

Dans la critique récurrente de l'appareil onusien, on se demande pourtant si les chroniqueurs ne sont pas victimes d'une méconnaissance du fonctionnement du HCR alors que très souvent la dénonciation de ces dysfonctionnements ne fait que dissimuler les propres lacunes des Etats membres vers lesquels devraient davantage se porter les critiques.

L'abandon des populations aux massacres doit d'abord être jugé à l'aune du mandat des agences des Nations unies et des organisations humanitaires. Lorsque la guerre est aux portes d'un bâtiment de l'ONU et que, de ce fait, la protection du personnel humanitaire ne peut plus être assurée, l'évacuation de ce dernier est une nécessité de simple bon sens. Quant au sort réservé aux populations locales, c'est alors la question de l'envoi immédiat d'une force d'interposition (armée) qui est posée. Mais, par ricochet,

c'est aussi celle de la légalité de cette intervention au regard du droit international et de la souveraineté des Etats.

La réaction permettant d'assister immédiatement les victimes et les réfugiés procède d'un ensemble de choix et de décisions complexes qui en retardent la mise en œuvre. Dans l'affaire du Kosovo et de la fuite de centaines de milliers de réfugiés vers les pays riverains, le HCR ne pouvait intervenir qu'à trois conditions : une demande expressément formulée par le pays d'accueil, un budget permettant de financer l'opération humanitaire et, par conséquent, des pays donateurs disposés à en payer le coût. Or ces conditions pouvaient d'autant moins être remplies dans un délai rapide que les forces de l'Otan - en même temps qu'elles bombardaient la Yougoslavie - organisaient leur propre intervention humanitaire. Cette double action, à la fois militaire et humanitaire, supportait deux lectures. D'un côté, on pouvait imaginer que les bombardements contre les forces serbes ne pouvaient qu'attiser la répression à l'encontre des Kosovars, accélérant l'exode de ces derniers et faisant le jeu de « l'épuration ethnique ». De l'autre, elle permettait à l'Otan de se présenter comme une organisation responsable qui maîtrisait les événements en protégeant les victimes et en détruisant l'appareil répressif et l'infrastructure industrielle du nationalisme serbe. Dans cette intervention, dont l'ONU avait été délibérément écartée, on conçoit que les membres de l'Otan n'aient pas souhaité voir le HCR apparaître en position de leader dans cette opération d'assistance humanitaire. Il était donc peu envisageable que cette agence puisse intervenir à temps. Cela n'a pourtant pas empêché la presse occidentale de tirer à boulets rouges sur son inefficacité. Ainsi, sans nier l'évidence, sans refuser de reconnaître que les agences de l'ONU sont perfectibles dans leur action comme dans leur fonctionnement, il faut rappeler un fait aussi simple qu'incontournable : l'organisation des Nations unies, à l'image des pays qui la composent, ne fait jamais que ce qu'on lui laisse faire et n'est que ce que l'on veut qu'elle soit. Le problème est que nombre de grandes puissances membres du conseil de sécurité, Etats-Unis en tête, ne souhaitent pas voir les Nations unies comme une superstructure contraignante qui pourrait nuire à la liberté d'action (ou d'inaction) que revendiquent ces pays. Dans ces conditions, il serait plus utile de porter la critique là où il est urgent qu'elle soit

portée. En situation de conflit, le mandat confié aux Nations unies est toujours l'espace qu'on veut bien lui laisser ou celui qu'on ne veut pas occuper.

Il reste que l'atonie avec laquelle les organisations onusiennes supportent ces critiques reste révélatrice d'une certaine « culture ». Alors que les arguments ne manquent pas pour renvoyer les pays membres face à leurs propres responsabilités, le silence diplomatique et les réponses évasives traduisent un vrai problème. Celui de l'incapacité des Nations unies et de ses diverses organisations à parler d'une voix forte. C'est dans une très large mesure une question politique liée à l'inégal rapport de force entre le Secrétaire Général et les grandes puissances, mais on peut aussi y voir le résultat d'une paralysie propre à l'organisme que les ONG reprochent à juste titre, à leur manière, au niveau local : la permanente autocensure, l'opacité plutôt que la transparence, le silence frileux plutôt que le risque de conflit diplomatique, l'inaction sans conséquences plutôt que l'initiative responsable⁷³.

Depuis quelques années, sur des bases plus bancales que jamais, c'est ainsi que semble fonctionner le monde. Bon an mal an, jusqu'à une période récente, le droit international reposait sur deux objectifs qui, bien que contradictoires, se complétaient. La charte des Nations unies réunit en effet les contraires : d'une part, un principe rassembleur, pacifique, humaniste et universaliste, inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ; de l'autre, un principe de division - qui n'est pacifique que s'il est reconnu par tous -, fondé sur l'existence et la reconnaissance des nations, inscrites dans l'intangibilité des frontières et dans son corollaire, la non-ingérence et l'inadmissible acquisition de territoires par la guerre. Bon an mal an, ce fragile équilibre s'est maintenu jusqu'à l'intervention militaire contre l'Irak. En effet, c'était encore au nom de ces principes qu'une force internationale se trouvait légitimée à

⁷³ La reconnaissance par l'ONU de sa responsabilité dans la non prévention du génocide rwandais pourrait être jugée comme un signe encourageant, si les Nations unies s'étaient dotées depuis lors des mécanismes institutionnels, politiques et juridiques permettant d'éviter que l'histoire ne se répète ailleurs. Ce n'est pas le cas, mais, encore une fois, la responsabilité des dysfonctionnements en incombe aux Etats membres et tout particulièrement, au Conseil de sécurité.

repousser les armées du président Hussein du Koweït qu'elles avaient envahi. Mais c'était déjà hier, et l'intervention au Kosovo, en marquant un tournant dans l'application de ces principes, semble dater la fin véritable de la guerre froide. Là, au risque de menacer l'intégrité territoriale de la République Fédérale de Yougoslavie par la scission du Kosovo, une force internationale (non mandatée par l'ONU) est intervenue militairement dans un pays jugé souverain.

Il est prévisible que l'intervention de l'Otan dans le conflit opposant la population d'origine albanaise du Kosovo aux nationalistes serbes devienne une incontournable référence pour les éventuels conflits à venir. Concernant les suites de cette guerre, la grande inconnue, après la défaite militaire de la RFY, est de savoir si Serbes et Kosovars peuvent encore cohabiter dans la paix, si le Kosovo n'est pas irrémédiablement conduit vers la scission et l'indépendance (l'Otan prétendait alors le contraire) et si les risques d'extension du conflit (à la Macédoine, au Montenegro, à l'Albanie) sont définitivement écartés. Par ailleurs, ce précédent historique pourrait embarrasser les gouvernements des grandes puissances si la pression des médias et des opinions publiques les contraignait à adopter une position claire et cohérente pour des conflits plus lointains, stratégiquement moins importants, économiquement sans conséquences ou militairement plus risqués. Car si le devoir d'ingérence, au nom du respect des droits de l'homme, a autorisé le recours à la force en RFY, pourquoi ne pas faire de même en Afghanistan, en Angola, au Soudan ou au Congo ? Nous n'en sommes pas là, la stratégie du « deux poids, deux mesures » semble être un sentiment partagé aussi bien par les opinions publiques que par les gouvernements qu'ils se donnent. Ces conflits lointains nous concernent moins, ou nous sont présentés d'une manière si différente que l'hypothèse d'une intervention militaire est rarement ou tardivement posée ; on privilégie alors l'assistance humanitaire. C'est encore une affaire de distance géographique et sociale, l'éloignement diminue ou modifie la capacité d'indignation.

Souverainisme et ingérence

À la suite des bombardements de la Serbie, les gouvernements des

pays membres de l'Otan éprouvèrent quelques difficultés dans leur entreprise de communication en direction de l'opinion publique. Il est vrai que celle-ci était très partagée quant aux limites d'une intervention militaire, quant à ses conséquences, et par dessus tout, quant à ses contradictions. Contradiction d'une intervention militaire qui, au nom de la raison humanitaire, pousse les habitants du Kosovo sur les routes de l'exode ; sentiment de malaise face à un tel déséquilibre des forces (et du nombre de militaires ou de civils tués) ; perplexité devant cette guerre à distance de bombardements « chirurgicaux » et de « dommages collatéraux » ; doutes sur le sens d'une intervention qui menace l'intégrité territoriale d'un pays souverain.

Alors que le bien-fondé de l'intervention de l'Otan fut abondamment commenté - de solides arguments ne manquant pas aussi bien du côté de ceux qui y étaient favorables que de ceux qui la réprouvaient - les questions essentielles étaient évacuées. Sans doute la répression et l'épuration ethnique justifiaient-elles une réaction urgente, mais pourtant : qu'est ce qu'une nation au regard d'un Etat pluriculturel ? À quelles conditions un Etat composé de plusieurs communautés nationales (Serbes et Kosovars) est-il viable ? Dans cette hypothèse, parce que c'est toujours la question sur laquelle se focalise le désaccord, comment se partage le pouvoir et à qui revient le contrôle du territoire et des populations ? En d'autres termes, peut-il exister une division du monde qui recevrait l'assentiment de toutes les parties ? Et dans la négative, peut-on se résigner à la guerre comme mode de régulation des querelles identitaires ?

Le déclenchement des bombardements en Yougoslavie a été légitimé par le principe du « devoir d'ingérence » dont Bernard Kouchner, depuis de nombreuses années, s'est fait le zélé porte-parole. En intervenant militairement, pour des motifs qu'on a dits purement humanitaires, les forces de l'Otan n'ignoraient pas qu'elles prenaient le risque de contribuer au démembrement de la RFY en poussant les Kosovars vers le chemin de l'indépendance (qu'une bonne partie d'entre eux réclame d'ailleurs). Ainsi, au nom du respect des droits de l'homme, les démocraties occidentales se sont vues conduites à « revoir » le droit international et la règle d'or des rapports entre les Etats (respect des frontières, non ingérence dans des affaires internes...).

Bien que justifiée dans son principe, cette position nouvelle soulève plusieurs questions. On peut d'abord se demander pourquoi cette exigence « d'humanité » ne serait valable que pour les pays d'Europe proches alors que dans le même temps on continue de se résigner au pire en Afrique ou en Asie ; et même, bien souvent, à entretenir des échanges économiques souvent fructueux avec des dictateurs et autres chefs de guerre qui, depuis des décennies, étranglent leur population. Par ailleurs, sans tomber dans le relativisme culturel qui justement fait l'affaire de gouvernements totalitaires, lorsque la question des droits de l'homme est évoquée (pensons à la Chine, au Soudan ou à l'Afghanistan), on peut se demander si la démocratie peut s'imposer par l'usage de la force. En utilisant les moyens des régimes totalitaires – c'est-à-dire, les armes et la violence d'Etat – la démocratie ne s'éloigne-t-elle pas de ce qui la fonde ? À travers cette question, l'objectif n'est pas de verser dans un pacifisme béat, mais bien de montrer qu'il est des contradictions indépassables.

Au regard de la diversité du monde, de la mosaïque de peuples, de langues et de cultures, quel *projet* les puissants de ce monde ont-ils face aux conflits qui ont pour origine la question du partage ou au contraire du contrôle exclusif du territoire ? À voir la variabilité des positions face à des conflits tels que la « Guerre du Golfe », l'affrontement israélo-palestinien, la « question kurde », le Timor, le Tibet, la frontière Erythréo-éthiopienne..., on sent qu'aucune règle ne préside à la décision et qu'en définitive chaque crise se résout au cas par cas, souvent mal, en fonction du moment, des intérêts et des rapports de force. Or, la démocratie, plus encore lorsqu'elle veut s'exporter, suppose des lois et des règles qui ne peuvent parvenir à s'imposer que si elles sont légitimées par un principe d'universalité. On peut craindre que, depuis « l'âge d'or » de l'Etat-nation et de l'intangibilité du tracé des frontières, les puissants n'aient plus grand-chose à proposer.

Depuis la fin de la guerre froide et des confrontations idéologiques, les questions de souveraineté nationale et d'intégrité territoriale ont pris une vigueur qu'on aurait été bien en peine d'imaginer il y a deux décennies. Aujourd'hui, souverainisme et ingérence (on pourrait dire « frontiéristes » et « sans frontiéristes ») traversent les clivages politiques traditionnels. Pour autant, et d'une certaine

manière, nous sommes aujourd'hui placés devant un débat de société dont la dimension idéologique est loin d'être absente tant il est évident que la discussion se situe dans le contexte de la suprématie du capitalisme et de l'effondrement du bloc communiste.

Depuis l'intervention militaire de l'Otan au Kosovo, l'ingérence humanitaire est devenue fille de la mondialisation. C'était jusqu'alors au nom d'une économie de marché sans entraves que cette dernière avait acquis sa suprématie idéologique ; on voit aujourd'hui, avec l'intervention de l'Otan bousculant les frontières d'un Etat souverain, que la démocratie et le respect des droits de l'homme – dont on clamait d'ailleurs hier le principe d'universalité tout en restant silencieux sur ses manquements les plus manifestes – prennent les souverainistes par leur point faible lorsque les frontières sont des murs derrière lesquels sont violés les droits de l'homme.

La mondialisation est à la fois un fait économique et social majeur, (dont on ne peut contester la réalité) en même temps que le produit d'une idéologie à la fois humaniste, universaliste et libérale. Le problème est que la convergence objective de ces deux phénomènes pour une humanité sans frontières et de plus en plus globalisée, conduit à une dynamique où les questions de l'Etat-nation, du territoire et, plus largement, du rapport à l'espace, sont largement passées sous silence.

La pauvreté du débat et de la réflexion autour de ces questions est d'autant plus inquiétante que la mondialisation se heurte à des résistances multiples qui rendent l'issue incertaine. Car, face à cette réalité d'un monde de plus en plus ouvert, mercantile, affairiste, mais vantant les vertus de l'humanisme et de la démocratie, s'oppose la réalité du local où se réécrit le concept de nation et où, pour certaines communautés, se redisent par les armes le droit à la vie et le droit à un territoire autonome. Ici, la souveraineté des démocraties s'accommode encore difficilement des particularismes identitaires, ailleurs, la compétition pour l'espace fait rage et se règle à coups d'exclusion, de négation de l'autre et de purification ethnique. Les limites de territoires sont alors bousculées à l'avantage des plus forts, des rideaux de fer entre communautés se dressent

partout jusques et y compris dans les pays industrialisés. Décidément, qu'elle soit proche ou lointaine, la mondialisation ne rime alors pas plus avec humanisme et démocratie qu'avec l'abolition des frontières.

Force est de constater que la notion de frontière – et tout ce qui l'accompagne (l'État, la nation) – n'a peut-être jamais été aussi floue qu'aujourd'hui. D'un côté, le droit international autorise l'intervention armée en vertu de l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la guerre (intervention contre l'Irak) ; c'est le principe d'intangibilité des frontières qui a si bien fonctionné tout au long de la guerre froide. De l'autre, les Nations unies tolèrent qu'une puissance militaire s'autorise à transgresser les frontières d'un État souverain au nom du devoir d'ingérence. En somme, de fait sinon de droit, une nouvelle norme internationale semble s'imposer : la frontière existe bel et bien et on le rappelle à l'occasion quand un régime prétend la modifier à son avantage ; mais elle ne serait plus un motif de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un pays lorsque l'absence de démocratie et la violation des droits de l'homme conduisent à la guerre civile. Bref, si le cas du Kosovo devait faire jurisprudence, il deviendrait tout autant impossible de porter la guerre à l'extérieur des frontières que de se faire la guerre à l'intérieur. Les frontières existent, mais plus rien ou presque n'interdit de les franchir. Héritières d'un passé souvent sanglant, les frontières existent mais leur fonction principale de garantie de la souveraineté des États ne s'appliquerait plus que pour des prérogatives mineures. Le roi est nu et le droit international – sauf à être rapidement amendé – se trouve bien malmené.

En militant pour un monde sans frontières, c'est tout le devenir des relations internationales que le devoir d'ingérence remet en cause. Si ce devoir reçoit (parfois) la faveur des démocraties et de leurs opinions publiques, c'est bien sûr parce qu'il se fonde sur des principes d'humanisme inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Mises devant le fait accompli d'une intervention militaire au Kosovo pour imposer un principe pacifique, on mesure dans quel imbroglio les Nations unies, se trouvent empêtrées. Pourront-elles éternellement tourner le dos à la vraie question, celle d'un droit international nécessairement renouvelé sur le rôle des

frontières et la souveraineté des Etats ? Pour que l'organisation des Nations unies sorte de l'impasse, il lui faut repenser le concept qui la fonde : celui de la nation.

Cette remise à plat des fondements des relations internationales est d'autant plus urgente que les contradictions se répètent et semblent s'accélérer. Nous sommes habitués à la recette habituelle du « deux poids deux mesures ». On intervient ici, mais on se fait discret ailleurs ; les richesses minières valent toujours plus que quelques milliers de km² d'un pays pauvre et sans ressources (quels que soient les effectifs de population menacés). Ce cynisme économique et stratégique est devenu si familier que les grandes puissances ne cherchent même plus à dissimuler ce qui motive leurs actions ou leurs absences. États-Unis en tête, on sait maintenant que tout dépend « des intérêts vitaux dans la région ». Pourtant, quelques mois seulement après l'intervention militaire au Kosovo, qui donnait si bonne conscience aux pays membres de l'Otan (ici, pas de pétrole mais des motifs humanitaires), la crise au Timor oriental ne pouvait tomber plus mal tant le cynisme des grandes puissances était évident. La mémoire de la crise au Kosovo était encore trop vive pour que rien ne soit tenté à Timor, mais l'urgence n'était plus la même. C'est pourquoi, après avoir maintenu l'ONU à l'écart pour « régler » la question du Kosovo, on a vu les grandes puissances – la France entre autres pays – demander instamment à l'ONU d'intervenir pour faire revenir l'ordre au Timor. Autrement dit, en l'espace de quelques mois, les opinions publiques ont pu voir la « subtilité » des relations internationales ramenée à la triste réalité : on se passe de l'organisation internationale lorsqu'on souhaite avoir les mains libres pour agir, on laisse la question aux Nations unies lorsqu'il est urgent de ne rien faire⁷⁴. À l'évidence, l'universalité des droits de l'homme, le concept de nation et les règles élémentaires du droit international sortent bien malmenés de cette période de tempêtes. On s'aperçoit que l'organisation des Nations unies – ce

⁷⁴ Au Timor, l'Australie a donné toute la mesure de cette fiction de diplomatie. Lourdemment impliquée dans cette affaire pour avoir reconnu l'annexion illégale du Timor par l'Indonésie, son gouvernement – à la tête de la force onusienne – n'a rien trouvé de mieux que de conditionner son intervention humanitaro-militaire à l'accord de l'agresseur (le gouvernement indonésien) ! C'était à peu près comme si l'Otan avait demandé au président Milosevic la permission de bombarder la Yougoslavie.

« machin » selon le Général de Gaule -, autrefois rendue impuissante dans le contexte de la guerre froide par l'utilisation systématique du droit de veto, n'est pas en meilleur état aujourd'hui.

Nationalisme et nationalité

On l'a vu, le devoir d'ingérence est aux « sans frontéristes » ce que la souveraineté est aux « frontéristes ». Mais tout débat sur la nation et ses enjeux territoriaux renvoie également à des idéologies par rapport auxquelles il est nécessaire de se situer surtout lorsqu'elles sont à dénoncer. Dans ce domaine, le mythe de « l'espace vital » porté au paroxysme par le nazisme, met en évidence la dimension territoriale du racisme et de la xénophobie, ou, inversement, la possible dérive du culte du territoire. Cette idéologie - qui prend le territoire comme point de départ du discours et justifie les pires discours - privilégie le « droit du sang » sur le « droit du sol ».

Avec le droit du sang, la nationalité est celle héritée, à la naissance sur le sol de la « patrie », de ses parents biologiques. Cette logique procède de l'histoire autant que du mythe, elle est consubstantielle de la notion de « peuple », d'enracinement et d'antériorité d'installation. Le droit du sang fait du lien entre l'homme et la terre qu'il occupe une valeur indépassable autant qu'indiscutable. Ce droit renvoie au sang des ancêtres, ceux qui ont combattu pour défendre le territoire, ceux qui, depuis des générations, reposent en son sein. Le sang est le lien entre la terre et l'homme. Or, la terre est nourricière, elle ne se partage pas. Au mieux, elle se conquiert.

Le droit du sol fait appel à d'autres ressorts idéologiques. Il est moins ici question d'origine ethnique, d'appartenance ancestrale à un territoire que du droit associé au lieu de naissance. À quelques nuances juridiques près, selon les pays qui ont adopté cette position (aujourd'hui majoritaire en Europe), la nationalité s'acquiert par le fait de résider ici et pas ailleurs ou, restriction fréquente, par le fait d'y être né (ce qui n'implique pas que les parents aient eux-mêmes acquis la nationalité du pays en question). Sans faire disparaître la notion de frontière - consubstantielle de celle de l'Etat-nation -, le droit du sol fait de celle-ci non plus une barrière infranchissable

derrière laquelle se retrancherait un peuple supposé homogène par ses origines communes, mais plutôt une limite politique et administrative exprimant une certaine réalité sociale et culturelle. Le droit du sol, comme idéologie, parce qu'il ne s'oppose pas à la libre circulation des hommes, porte en lui le métissage des peuples, sinon des cultures. Pacifique par essence, le droit du sol appelle au partage du territoire. Mais c'est en même temps le talon d'Achille des démocraties puisqu'elles ne peuvent se payer le luxe de s'interdire d'en contrôler l'accès.

De ce fait, inverser la dynamique en privilégiant le droit du sol sur le droit du sang, comme l'Allemagne vient de le faire, est d'une portée symbolique autrement plus forte que la seule dimension juridique du code de la nationalité le laisserait supposer. Car donner la primauté au droit du sol comme critère définissant la nationalité, c'est en finir avec l'affirmation d'un lien irréductible et charnel entre le sang (donc la « race ») et le territoire ; c'est aussi relativiser ou tenir pour secondaires les droits supposés que conférerait l'histoire – et notamment celui du principe de préséance associé à une antériorité supposée d'installation – ; c'est enfin une manière radicalement différente, sinon opposée, de « penser le territoire ». Devenu « laïc et républicain », celui-ci tend à n'être plus qu'une surface neutre et – en théorie tout au moins – accessible à égalité pour tous ceux qui y vivent, quelle que soit leur origine.

Cependant, cette seconde perception du territoire, plus neutre et moins « charnelle », présente d'autres limites : elles se situent au niveau du rapport à l'histoire dont les territoires sont pourtant chargés et à celui du contrôle de l'espace. Ballottées dans la bourrasque de la mondialisation économique et des pertes de repères idéologiques, les démocraties occidentales se lancent avec une étonnante frénésie dans l'évocation édulcorée des traditions, dans les vertus du territoire d'antan, dans les reconstitutions historiques qui chantent le patrimoine, dans l'éco-tourisme ou le tourisme vert. Ce sont là autant de manifestations d'un « besoin de territoire » ou tout au moins d'une revendication identitaire qui n'est jamais que la réponse à l'angoisse de la globalisation voire de ce que Pascal Bruckner⁷⁵ nomme la

⁷⁵ Bruckner P., 1992 - *Le vertige de Babel. Cosmopolitisme ou mondialisme*. Paris, Arléa, 62 p.

« macédoine culturelle », autrement dit, le métissage. D'un côté ce sont donc ces mêmes nations, sans doute un peu résignées, qui travaillent d'arrache-pied à la réussite d'un projet global appelant la « fin des territoires »⁷⁶, et qui, de l'autre, font du retour au local, à la différence et aux traditions, la preuve d'une territorialité de nouveau réifiée. Que faut-il en conclure ?

Réfugiés et migrations internationales

Même si la question des réfugiés constitue un phénomène particulier qu'il convient d'analyser en tant que tel, sa place doit être resituée dans le phénomène plus large des migrations internationales. En moins de deux décennies ces dernières ont pris une dimension essentielle dans le débat politique national et international. L'origine de ces débats tient évidemment à l'ampleur du phénomène migratoire que le développement des transports et le raccourcissement des distances n'ont fait que favoriser⁷⁷.

Les réfugiés mis à part, les deux premiers moteurs des migrations internationales sont la recherche d'un emploi et les différences de niveaux de vie ou, si l'on veut, de développement⁷⁸. Ces deux facteurs définissent des espaces de polarité complémentaire qui s'attirent et dans lesquels les migrations tendent à être d'autant plus importantes (lorsqu'elles ne sont pas contrôlées ou réprimées) que la distance entre ces deux pôles est réduite et que les différences entre eux sont élevées. On se déplace de zones de sous-emploi vers les bassins d'embauche ainsi que de régions au revenu faible vers celles au niveau de vie plus élevé. La question de la frontière ne joue que dans la mesure où elle marque des origines différentes et définit par là des nationalités auxquelles l'entrée dans un pays peut être refusée. La frontière exerce donc un rôle de barrière mais ne peut empêcher – quand elle ne la crée pas – l'existence de cette polarité. Car, s'il est vrai qu'on ne quitte pas aisément une terre et un lieu où l'on vit

⁷⁶ Badie B., 1995 op. cit. note 17.

⁷⁷ Simon G., - 1995 - *Géodynamique des migrations internationales dans le monde*. PUF.

⁷⁸ J'inclue ici non seulement les revenus plus élevés que dans le pays d'origine mais aussi tout ce qui accompagne en général l'élévation du niveau de vie (consommation, éducation, santé).

heureux, il est également vrai qu'on n'empêche pas les populations pauvres de tenter de se diriger vers les pôles de richesse. Au passage, en retournant la dialectique de l'ingérence, on s'aperçoit qu'il n'y a aucune raison que celle-ci ne fonctionne que dans un sens. Car, si les puissants se font un devoir d'assister les faibles (même si cette aide est jugée insuffisante), on ne voit pas ce qui empêcherait les faibles de s'inviter à la table des puissants. Ce constat se vérifie d'ailleurs localement ; ce n'est pas un hasard si, dans le monde entier, c'est dans les centres-villes des capitales et leurs accès, là où se dirigent touristes et populations affairées, que s'exerce la mendicité.

Dans cet esprit, il est utile de rapprocher les migrations internationales actuelles de l'exode rural qui a accompagné la révolution industrielle dans les pays européens au XIX^e siècle. De même que les campagnes n'offraient plus suffisamment d'opportunités de travail alors qu'il s'en créait tant en ville, de même aujourd'hui le différentiel entre les pays pauvres et les lumières des pays industrialisés crée-t-il ce même type de courant migratoire. Bien sûr la comparaison a ses limites, mais elle présente l'avantage de montrer qu'aujourd'hui nous assistons moins à un phénomène nouveau qu'à un changement d'échelle dans l'ampleur des migrations, puisque ces mouvements mettent en relation des espaces et des populations qui peuvent se situer aux antipodes. Cette réalité devient à la fois plus palpable et plus intelligible à mesure que les événements qui s'y rapportent sont plus proches de nous⁷⁹.

Ainsi précisées, les causes de migrations ne se comprennent pas seulement comme une simple opposition Nord-Sud et la complexité et la diversité des mouvements imposent une prudence d'autant plus grande à l'égard des analyses qu'on peut en faire. Le regard porté sur cette question n'est sans doute pas le même selon qu'il vient du Nord ou du Sud mais aussi selon qu'il est celui d'un vieux pays industrialisé rongé autant par le chômage que par la xénophobie ou par une nation qui a fait de l'immigration un trait dominant de sa culture et de son histoire⁸⁰. De même, l'immigration chinoise en Indonésie, mexicaine aux Etats-Unis, turque en Allemagne, ou arabe

⁷⁹ On se souvient de ces Chinois retrouvés morts dans un camion à Calais ou de ces quelques 900 Kurdes échoués en février 2001 sur les plages de Saint Raphaël.

⁸⁰ Noiriel G., - 2001. *Etat, Nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*. Belin.

dans les pays pétroliers du Golf, est moins l'expression de la misère face à une promesse de richesse que celle de la persistance de ces différentiels de développement et de la multiplication des opportunités de migration. De ce point de vue, l'habituelle distinction entre le Nord et le Sud n'est donc pas si tranchée ; la Turquie, malgré ses millions de travailleurs en Europe de l'Ouest, est également un pays d'immigration et les Indonésiens s'exilent en masse dans les pays de la Péninsule arabique.

Sur le continent africain, quelques pays « émergents » ou « en transition » constituent également des pôles d'attraction pour les migrants économiques. On a vu que l'un des principaux foyers de transit ou de convergence des circuits de migration internationale se situait au nord, sur la côte méditerranéenne du fait de sa position charnière avec l'Europe ; le Maroc et la Lybie sont les premiers concernés du fait des courtes distances avec l'Espagne et l'Italie. Mais, avant même d'envisager de franchir la mer, nombre de migrants de l'Afrique sub-saharienne trouvent à s'employer dans les pays arabes de la côte nord. Or, à l'instar des pays européens, cette région n'est pas épargnée par des réactions xénophobes à l'égard de ces immigrants. À titre d'exemple, voici le contenu d'un communiqué de presse qui, dans toute sa sécheresse, illustre comment ces pays d'accueil ou de transit peuvent devenir des lieux de tension entre la population locale et les migrants :

« Des Ghanéens et des Nigériens rentrent dans leur pays. Le président ghanéen, Jerry Rawlings est rentré par avion de la Libye, dimanche, accompagné de plus de 200 ressortissants ghanéens, tandis que 425 Nigériens sont arrivés lundi à Lagos, après des attaques essentiellement contre des immigrants de l'Afrique de l'Ouest, qui ont fait un nombre non confirmé de morts. Selon la PANA, de hauts fonctionnaires ghanéens ont déclaré que 5 000 Ghanéens au moins avaient été enregistrés pour l'évacuation de la Libye, alors qu'on prévoit le retour dans leur pays de 10 000 ressortissants nigériens. Près de 5 000 d'entre eux sont déjà arrivés à Lagos. Certains des déportés ont déclaré avoir été volés et battus. Des ressortissants d'autres pays comme le Nigeria, le Tchad, le Niger, le Cameroun et le Soudan, ont aussi été la cible des attaques, qui semblent avoir eu lieu à l'issue d'une dispute entre des groupes de Nigériens et de Libyens en septembre, selon

certaines informations. La BBC avait fait état de plus d'une centaine de morts ».

AFP, Abidjan, 9 octobre 2000

* *
*

Qu'elle ait été en partie organisée ou qu'elle soit clandestine, la croissance des migrations internationales est l'une des conséquences de la mondialisation. L'ouverture des frontières et des marchés, la libéralisation des échanges qu'accompagnaient, en parfaite cohérence, la modernisation et l'accélération des moyens de transport ne pouvaient qu'accroître la circulation. Il y aurait donc une certaine inconséquence de la part des pays industrialisés à s'inquiéter des phénomènes migratoires qu'ils ont eux-mêmes suscités. Il reste qu'en France comme partout en Europe, on connaît les raisons de cette inquiétude. Dans un contexte de crise économique et de chômage élevé durant les deux dernières décennies, la perspective d'une immigration incontrôlée venue du Sud (et plus récemment de l'Est) constitue le fonds de commerce des courants d'opinion et des partis politiques nationalistes et xénophobes.

Pendant des années, ce contexte a empoisonné le débat politique et empêché de conduire une réflexion dépassionnée sur le sujet. Cela ne rend que plus surprenant (et révélateur) le changement auquel nous assistons depuis peu. La reprise économique et le vieillissement de nos populations aidant, la plupart des pays européens découvrent que la main-d'œuvre pourrait finir par manquer et que le financement des retraites d'un troisième âge toujours plus vert justifie qu'on envisage d'ouvrir plus largement les frontières à l'immigration. L'évolution de la situation politique et économique mondiale a radicalement renouvelé la problématique migratoire et, tout particulièrement, la question des migrations internationales. Nous sommes en effet entrés dans une nouvelle période d'incertitudes et d'attentes dont on ignore bien entendu l'issue mais qui, déjà, place les Etats devant des choix difficiles et des contradictions qu'il leur faudra lever un jour.

La principale ambiguïté relève des tensions de plus en plus fortes entre, d'une part, les changements introduits par la bourrasque de la mondialisation et, de l'autre, le problème, au niveau de chaque Etat, du contrôle et de la gestion des flux migratoires. En effet, l'ouverture des frontières aux mouvements de marchandises, de capitaux et d'information est une réalité en marche alors que la libre circulation des hommes reste encore soumise au souci de chaque Etat d'en contrôler le rythme et surtout, l'origine ; c'est d'ailleurs le contingentement des mouvements de population - en fonction des règles migratoires propres à chaque pays (ou ensemble de pays) - qui explique l'inflation des filières clandestines.

En poussant un peu plus loin la réflexion, la situation actuelle éclaire sous un nouvel angle la fonction contradictoire des frontières et l'hypocrisie d'une mondialisation à « géographie variable ». D'un côté, le contrôle des flux migratoires conduit à réifier le rôle de barrière des limites politiques des Etats ; de l'autre, la globalisation exigerait en revanche une ouverture toujours plus grande de celles-ci.

Cette double attitude de fermeture et d'ouverture révèle la position embarrassée des pays européens à l'égard de l'immigration. Comme d'ailleurs les Etats-Unis et le Canada, qui n'en font pas mystère, le vieux continent s'achemine en effet discrètement vers une politique de quotas migratoires et des pratiques de recrutement ciblés en fonction des compétences et des origines nationales. Si elle était plus affichée, cette politique aurait au moins le mérite de la clarté, mais ce pragmatisme pose pourtant le problème moral de cette pratique évidemment discriminatoire au regard du droit international et du principe d'égalité des droits de l'homme.

Dans ce contexte chahuté, les migrations internationales et les questions qu'elles soulignent, appellent à une réflexion de fond qui renvoie à l'autre opposition - l'autre frontière - celle qui existe entre pays riches et pays pauvres. Entre ces deux pôles, tout concourt en effet à une accélération, en volume et en vitesse, des migrations : outre les raisons déjà citées, la multiplication des conflits et des mouvements de réfugiés, la libéralisation des échanges, les différentiels de coûts de la main-d'œuvre et les délocalisations qu'ils

suscitent sont les facteurs principaux de ce maelström migratoire. C'est pourquoi c'est avec une certaine ironie qu'il faut constater que les pays riches, porteurs du libéralisme et de la mondialisation, sont les premiers à envisager les migrations internationales comme un phénomène à contrôler, contingenter et gérer en fonction de leurs intérêts propres. Autrement dit, alors que le « problème » est une question qui se pose à l'échelle mondiale et qui, pour autant, devrait être pensée en ces termes, les égoïsmes nationaux reviennent en force en recourant aux vieux arguments de la souveraineté des États et du caractère inviolable des frontières. On reconnaît donc l'hypocrisie des pays nantis lorsque, médias aidant, on s'horripile des conditions faites aux immigrants clandestins par les passeurs et autres trafiquants de population. C'est en effet oublier de dire que la clandestinité n'existe que parce que la frontière est fermée pour certaines populations et ouverte pour d'autres. La discrimination ethnique ou raciale n'est pas l'exclusivité des pays du Sud et ceux du Nord portent une responsabilité particulière dans l'ampleur de ces contradictions.

Ces discriminations nous ramènent ainsi aux guerres civiles et aux mouvements de réfugiés qu'ils génèrent. Ces derniers participent aux migrations internationales dans des proportions qui restent inconnues puisque le passage du statut de réfugié à celui de migrant économique n'est souvent qu'une affaire de temps. Cela rend d'autant plus incertaine la distinction entre les migrations de type économique et celles liées à des crises politiques et humanitaires. À l'exception des quelques milliers de « privilégiés » pour lesquels une réinstallation dans un pays du Nord est organisée (généralement par l'Office International des Migrations), la plupart des réfugiés qui voyagent ou qui résident dans un État distant de leur pays d'origine sont le plus souvent en situation migratoire irrégulière. Cette situation montre à quel point la question du retour des réfugiés est un problème difficile et sans solution satisfaisante, tant que les différentiels de développement sont tels qu'ils encouragent les réfugiés à rester, au risque de la clandestinité, dans le pays d'accueil. Quoi qu'il en soit, la discrimination et la xénophobie sont autant la raison de leur fuite que celle de leur vulnérabilité à l'arrivée.

Avec les migrations comme cadre général de réflexion, nous entrons

dans le domaine de l'incertitude des références temporelles et spatiales exposées précédemment. Le temps ne cesse de déformer l'espace de la migration et si nous savons identifier le point de départ d'une migration et ses raisons, il est en revanche plus difficile d'en percevoir la fin et le lieu d'aboutissement, comme si - à l'échelle temporelle de l'histoire de l'humanité - la migration était au fond un processus continu et consubstantiel des sociétés humaines. L'espace et le temps sont au cœur des questions migratoires, ils en balisent les contours.

Le territoire ou la dimension cachée

J'ai dit au début de cet essai combien le territoire me paraissait être une dimension trop souvent absente des analyses, alors qu'aucun sujet, aucun phénomène, ne devrait pouvoir être dissocié de sa réalité spatiale. Cette observation vaut bien sûr pour l'analyse des conflits et des mouvements de réfugiés, mais elle vaut tout autant pour l'activité diplomatique et humanitaire comme pour la protection de l'environnement. C'est dire s'il paraît important de voir émerger la participation plus active, mais aussi mieux entendue, de la géographie dans ces différents débats⁸¹.

Pour introduire cette question, je voudrais évoquer l'analogie entre le problème des réfugiés et les crises agraires en Amérique latine. Au Mexique, comme d'ailleurs dans la plupart des pays du continent sud-américain, l'une des questions clé reste celle de l'inégale répartition des terres et des mouvements paysans luttant contre leur accaparement par de grands propriétaires. Je garde un souvenir très précis de ces luttes. À Mexico ou dans les diverses capitales des Etats de la fédération, les paysans sans terre n'hésitaient pas à déferler par bandes joyeuses avec femmes et enfants sur la place centrale et à transformer celle-ci en un effarant campement de bâches et de cartons sur les pelouses soignées des jardins publics. Ces paysans ne craignaient pas non plus d'envahir des terres non exploitées. En une nuit, le paysage se transformait. On passait un soir à côté d'un lieu

⁸¹ Claval P., 1993 - *La géographie au temps de la chute des murs*. L'Harmattan.

quelconque et vide, et on découvrait le lendemain matin le spectacle de l'espace incertain du bidonville en pleine campagne. Comme si ces gens avaient toujours vécu là, dans la fumée des cuisines en plein air, entre les huttes et les baraques, la population vaquait à ses occupations domestiques. Comme s'ils étaient tombés du ciel à la faveur de la nuit, on les appelait les « *paracaidistas* », les parachutistes. L'objectif était toujours le même, établir un rapport de force poussant les autorités politiques à aller plus loin dans la réforme agraire, en donnant une terre à ceux qui en étaient dépourvus⁸².

D'une certaine manière, le sous-commandant Marcos, leader charismatique du mouvement zapatiste⁸³ de défense des Indiens du Chiapas, a repris à son compte ce type de lutte hérité de l'idéal révolutionnaire et agrariste. Les revendications de ce mouvement – dont les deux enjeux principaux sont le droit des minorités indiennes et l'accès à la terre – montrent bien qu'entre les paysans sans terre, les déplacés et les réfugiés il peut y avoir des différences politiques, juridiques et historiques, mais pas de différence théorique sur la question de fond, le partage du territoire. En « marchand » sur Mexico, comme Zapata le fit avant lui, voici ce que Marcos disait aux Mexicains :

« Le pays veut construire, à partir de la chute du PRI, quelque chose de nouveau. Et nous pensons pour notre part qu'en ce moment, ensemble avec la société, les peuples indigènes que nous sommes peuvent se construire un espace. Sans vouloir donner une place hégémonique à ce projet nouveau pour le pays, mais sans accepter non plus que l'histoire se répète et que nous restions en arrière, à la queue. Nous sommes fiers de nous être rebellés. Non

⁸² L'idéologie de la révolution de 1910, reprise par le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) fondé en 1938, a permis un pouvoir sans partage jusqu'en décembre 2000, date de la première victoire d'un parti d'opposition. En 1991, conformément aux accords de l'ALENA consacrant l'union économique de l'Amérique du Nord (Canada, USA, Mexique), le pays s'engageait dans une politique ultra-libérale évidemment contraire à l'agrarisme. Le président alors en place décréta la fin de la Réforme Agraire et, avec elle, supprima du discours du parti officiel toute réminiscence de l'idéologie révolutionnaire. On peut dater de cette période le début de l'effondrement du « système mexicain ».

⁸³ Emiliano Zapata, avec Pancho Villa, fut l'un des héros de la révolution mexicaine qui mit un terme au régime de Porfirio Díaz.

seulement contre un système injuste, mais aussi contre un système qui nous assigne le rôle de mendiants et qui ne nous tend la main que pour nous donner une aumône. Nous pensons que c'est le moment de nous bâtir une place digne et de servir, en notre qualité de peuples indigènes, à la construction d'un Etat national au Mexique, plus juste et plus solidaire. Dans ce projet, il n'y a aucune raison pour que notre place soit la dernière. Nous ne voulons pas être de nouveau la dernière roue de la voiture ou le dernier wagon du train, mais une part digne de cette géographie de la reconstruction. Dans la globalisation actuelle, on assiste au quadrillage du monde et les minorités indociles se voient assigner des coins. Mais, surprise, le monde est rond ! Et l'une des caractéristiques de la rotondité est qu'elle n'a pas de coins. Nous voulons qu'il n'y ait plus jamais de coins pour se débarrasser des indigènes, des gens qui gênent, pour les mettre dans un coin comme on met les poubelles dans un coin afin que personne ne les voie ».

La « longue marche » du sous-commandant Marcos, Le Monde, 26.02.01.

Marcos parle de la géographie comme j'aurais aimé pouvoir le faire. Il dit que l'espace est continu et que les « coins » dans lesquels doivent se cantonner les minorités – et avec elles, les millions de réfugiés et de déplacés – n'ont pas plus de légitimité que l'inexistence ou l'inégalité des maigres « droits » accordés aux « gens qui gênent ». Nous sommes au cœur du sujet et le premier de ces droits – parce qu'il est consubstantiel au droit à la vie – est le droit à une terre. Dès lors, on comprend sans peine que le territoire soit à la fois une réalité qui s'impose d'elle-même et une catégorie aussi explosive que difficile à maîtriser.

À ce point, il faut évoquer un problème de définition qui, chez les géographes français, a beaucoup fait débat. Pour l'essentiel, le différend portait sur l'usage et le sens du mot « territoire ». Pour les uns, il ne pouvait s'agir que d'un terme neutre et commode, synonyme « d'espace » ou de « surface », qu'on peut par exemple employer lorsqu'on parle « d'aménagement du territoire » ou encore pour désigner le « vaste territoire » occupé par le Sahara. Pour d'autres au contraire, le territoire devait être entendu dans son sens culturel, c'est-à-dire dans le rapport entre une société et son espace de vie.

Dans ce débat, qu'on peut croire réservé aux spécialistes, se devine une question scientifique que masquaient trop souvent les clivages idéologiques. Pendant longtemps, les géographes se sont attachés à montrer que l'espace était d'abord le support matériel et naturel des différences démographiques, économiques et sociales observables à la surface de la terre : espace peuplé ou espace désertique, espace rural ou espace urbain, quartiers riches et quartiers pauvres, etc. Cette perception va de pair avec une certaine primauté accordée à la valeur économique et matérielle de l'espace, une valeur associée à des critères purement topologiques (distance, surface, proximité, contiguïté). Aussi féconde et riche d'enseignements qu'elle soit, cette géographie s'oppose avec d'autant plus d'énergie à une conception culturelle du territoire, qu'elle craint que cette autre acception n'ouvre la porte aux vieux démons du territoire réifié. Le problème théorique et éthique qui se pose aux géographes à propos du territoire est donc le même que celui qui se pose aux anthropologues quant au concept d'ethnie. On pourrait dire que le territoire est aux géographes ce qu'est l'ethnie aux anthropologues : un concept et un objet embarrassant et dangereux qui, lorsqu'il est exalté ou mythifié, peut conduire aux pires dérives xénophobes, nationalistes et racistes. Car si l'ethnie peut conduire à l'ethnisme, le territoire peut mener à l'idéologie de l'espace vital (« un peuple, une terre »). Le problème est donc difficile à traiter car si d'un côté il y a danger, on ne peut, au nom de ce risque, ignorer son existence. Il concerne d'ailleurs autant les anthropologues qui, dans les débats sur le concept d'ethnie, ne peuvent ignorer la dimension territoriale de tout fait social. Car si l'ethnie est une construction sociale, le fondement de l'identité ethnique s'ancre dans le territoire. D'une certaine manière, l'enracinement d'un groupe ou d'une communauté dans son territoire ou son espace de vie est la manifestation la plus tangible de l'existence de ce groupe. Le territoire « produit » l'identité en même temps qu'il en est le produit.

Le danger n'est pas dans le fait d'affirmer que l'espace – plus qu'un support matériel – est l'un des *fondements* des différences et des inégalités sociales (nationales, ethniques, économiques, etc.). Même si on peut le regretter, c'est là un fait mis en pratique partout dans le monde dont il faut bien reconnaître la réalité. Le véritable danger est ailleurs, il se situe là où se construisent les différences et les

frontières, ou encore, lorsqu'on feint d'ignorer leur existence. Le territoire est moins à craindre quand on en mesure les périls que lorsqu'un diagnostic inexact ou incomplet les dissimule.

Une réalité esquivée

La question des réfugiés renvoie à la question sous-jacente de la formation des Etats, de la légitimité du tracé des frontières et de la nature du régime politique censé être au service de la communauté nationale tout entière. Plus fondamentalement, elle conduit à la problématique de la nation et de son enracinement dans une portion d'espace à la surface du globe. On voit donc que, par quelque bout qu'on prenne le sujet, les mouvements de réfugiés nous renvoient constamment à la double question de l'identité et du territoire ; surtout lorsque l'une et l'autre sont directement à l'origine d'un conflit. C'est une raison supplémentaire de se demander comment et pourquoi la question du territoire est si souvent éludée de l'analyse.

Il semble que les meilleurs spécialistes de l'Etat et de l'analyse politique des conflits fassent du rapport des sociétés humaines au sol et au territoire une variable presque accessoire même si elle est contingente. Pour Pascal Boniface (*Le Monde* 31/08/99), la « balkanisation du monde » dont la multiplication des (petits) Etats au cours de ce siècle est la manifestation est un phénomène regrettable. Selon lui, « le classique droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est le plus dangereux potentiellement (...) parce que c'est sur ce terrain-là que peuvent se créer des conflits ». Certes, mais rappeler la dangerosité de tout mouvement nationaliste est une chose, dénier aux « petits » peuples le droit à disposer d'eux-mêmes en est une autre sur laquelle il paraît plus aventureux de se risquer. Je ne discuterai pas de la pertinence d'une analyse économique démontrant que de petits et nouveaux Etats ne sont pas viables ; je n'ajouterai rien à l'observation classique à propos de l'existence de deux mouvements contradictoires : d'un côté la tendance à la pulvérisation des Etats issus de revendications identitaires, de l'autre, la tendance à la constitution d'alliances régionales inter-étatiques dont la Communauté européenne est l'une des expériences

les plus avancées. Ce qui, en revanche, me pousse plus perplexe est qu'on ne peut ignorer que la puissance du lien territorial est précisément à l'interface de la relation entre conflits et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ignorer cette réalité, c'est, selon moi, assumer l'idée que l'espace ne serait rien d'autre que le simple support physique et géométrique des organisations humaines. C'est faire de l'espace une évidence.

En écartant le débat sur la racine (ou le prétexte) des mouvements identitaires, l'occultation du fait territorial pose donc un problème. N'est-ce pas, par ailleurs, admettre la perspective ou cautionner l'idée de populations, non pas délocalisées (comme on le dit souvent) mais tout simplement « alocalisées » ? N'est ce pas, enfin, souscrire ou se soumettre à l'idéologie d'une économie immanente qui, parce qu'elle serait mondialisée, renverrait le territoire aux ténèbres dont on doit supposer qu'il n'aurait jamais dû sortir ? Or, même s'il était démontré que le monde ne serait plus que d'économie et de culture « hors-sol », encore faudrait-il pouvoir enseigner aux sociétés, du Nord comme du Sud, qu'elles pourraient (devraient ?) désormais se passer de territoire.

Mais les faits sont têtus. Quelques jours après cette prise de position, les résultats du référendum au Timor oriental annonçaient la naissance d'un nouvel Etat. Avec près de 80 % de voix en faveur de l'indépendance, les Timorais avaient pris le risque d'une répression indonésienne massive... Fallait-il vouer aux gémonies les revendications indépendantistes des Timorais ? Pouvait-on, au nom d'une certaine cohérence économique, passer par pertes et profits les siècles de colonisation portugaise, la religion catholique, la langue et la culture de cette population, l'oppression de l'armée indonésienne subie pendant tant d'années, ses deux prix Nobel de la Paix ? L'inquiétude exprimée par P. Boniface face à la multiplication des Etats était-elle une reconnaissance, voire une adhésion implicite à l'annexion pure et simple du Timor par l'Indonésie en 1975 ? Non, sans doute, mais c'est tout le problème. On sait que bien des guerres – dites « civiles » parce qu'elles se déroulent à l'intérieur des frontières d'un Etat – annoncent et préfigurent souvent de nouvelles divisions du monde. Il faut donc se rendre à ce constat, qu'on peut bien sûr déplorer et juger obsolète, mais il en est ainsi : la cohérence

économique ne transcende pas les aspirations identitaires. C'est pourquoi, si la globalisation tend à la constitution de vastes ensembles économiques (l'Europe, l'Alena, etc.), cette dynamique continentale – et à terme peut-être mondialisante – ne peut forcer l'histoire. Au risque d'un nouveau partage du territoire, l'union ne peut venir que de nations capables d'assumer dans la paix leurs différences et leurs divisions.

Pour clarifier les choses, revenons à l'exemple récent du Kosovo. Plus que tout autre conflit, la guerre civile entre Serbes et Kosovars, l'intervention des forces de l'Alliance Atlantique, le silence de la Russie, l'attitude du gouvernement yougoslave et la voix muselée des Nations unies, sont autant d'événements qui en font un résumé de situations que l'on ne retrouvera que partiellement réunies dans d'autres circonstances. En France tout au moins, du fait de l'abondance des commentaires qui ont accompagné l'intervention au Kosovo pendant le printemps 1999, on peut éprouver le sentiment que tout aurait été dit. L'intervention militaire de l'Otan, les bombardements au Kosovo comme en Serbie, le refus d'une intervention terrestre au nom de la règle du « zéro mort », les dommages « collatéraux », les trains bondés de réfugiés stoppés en rase campagne... Tous ces événements ont été le motif d'un nombre impressionnant de points de vue dont la diversité est à l'image d'une opinion publique perplexe et partagée qui devinait qu'aucune des solutions présentées comme possibles – « intervenir ou ne rien faire » – n'était satisfaisante⁸⁴.

L'une des raisons de cette difficulté tient à l'imbroglie diplomatique, juridique et géopolitique dans lequel se trouvait plongée la « communauté internationale » à la suite de cette ingérence humanitaro-militaire. Cette situation, qui rendait moins clair et moins « légal » le droit d'ingérence, les observateurs se sont en général bien gardés de l'évoquer. Tout s'est en effet passé comme si les questions morales que pose le drame des guerres civiles avaient eu pour effet d'occulter le problème très concret de l'importance de la dimension territoriale. Certes, la question de l'antériorité supposée de l'installation des Serbes dans ce coin d'Europe centrale a bien été effleurée par l'évocation du désormais fameux sanctuaire

⁸⁴ Virilio P., 1999 – *Stratégie de la déception*. Galilée.

orthodoxe du nord du Kosovo. Mais au delà, un silence plutôt ennuyé qui révèle le vrai problème de l'absence de « droit du territoire » si ce n'est celui du plus fort. La complexité du problème ne peut donc se résumer à l'évocation de l'horreur des errements du gouvernement serbe et de ses sbires, des droits de l'homme bafoués, des massacres et de l'ethnisme. À ce titre, les questions du partage du territoire, de la division du monde et de ses frontières politiques méritent une autre attention que celle qu'on lui prête généralement⁸⁵.

Ce défaut d'analyse fait problème. En passant directement de la cause des conflits aux problèmes humanitaires qu'ils génèrent, se pose la question des raisons d'un tel embarras pour tout ce qui a trait au territoire. La réponse se situe en partie dans la répartition des rôles, telle qu'elle s'effectue en période de conflits. On remarquera que dans l'interprétation des affrontements, c'est - en dehors des rapports de force militaires qui fixent les règles du jeu - au politique que revient la parole officielle, tandis que les médias, plus préoccupés d'actualité que d'histoire de géographie ou d'anthropologie, relatent les faits. Du côté des instances diplomatiques et des médiateurs étrangers, on a quelque peine à imaginer que la dimension territoriale puisse être occultée, alors que le territoire est le plus souvent l'objet central des négociations. Mais les diplomates sont des gens discrets et habiles à ne pas exposer sur la place publique le pragmatisme qui conduit à une gestion opportuniste et au jour le jour des intérêts qu'ils représentent. Certes, il arrive que les grandes puissances - souvent appelées à intervenir - gèrent les conflits en fonction des règles du droit international ; mais c'est surtout si ce droit va dans le sens de leurs intérêts fondamentaux. Ainsi, on a pu voir le bloc occidental se mobiliser contre l'Irak au nom de l'intangibilité des frontières et de la souveraineté du Koweït ; au nom de ces mêmes principes, le régime de Belgrade pouvait se penser à l'abri d'une intervention étrangère. Il est vrai que pendant les dix années de guerre précédant

⁸⁵ L'ancien président S. Milosevic, principal responsable des dix années de guerre dans les Balkans, avec pour issue le quasi démantèlement de la République Fédérale de Yougoslavie a été acheminé le 28 juin 2001 au Tribunal Pénal International de la Haye. Au delà de ses crimes, on peut prévoir que son procès sera également le motif d'un débat sur le concept de Nation et sur celui des limites de la souveraineté de l'Etat.

la chute du président Milosevic, c'est effectivement au nom du droit international que les pays occidentaux avaient fermé les yeux sur ses agissements...

Au nom de la défense et de la protection des droits de l'homme, la communauté internationale (qui n'avait d'ailleurs pas été consultée) ne pouvait que s'incliner devant la légitimité d'une intervention à la fois militaire et humanitaire. Mais, pour ne pas se mettre plus en défaut par rapport au droit international, les puissances de l'Otan devaient tout faire pour maintenir l'unité de la RFY, alors que leur intervention risquait au contraire d'en précipiter le démantèlement. En théorie cela devait donc exclure que le Kosovo puisse accéder à l'indépendance, ce dont on peut évidemment douter. En attendant, depuis la date de cette intervention, se pose la question essentielle de l'avenir d'une cohabitation pacifique entre Serbes et Kosovars. On le voit, les pouvoirs politiques semblent repousser à des jours meilleurs l'analyse du problème de la territorialité, ou plutôt le devinent comme une question apparemment sans solution.

Du point de vue des organisations humanitaires, le territoire est moins perçu dans ces subtiles combinaisons géopolitiques que comme un obstacle à un accès rapide aux victimes. Cette contrainte commence par l'obtention des visas et des autorisations nécessaires pour intervenir au moment et dans les lieux où leur intervention est nécessaire. Au-delà de ces exigences administratives qui codent l'accès au territoire et sont, par là même, l'expression de la souveraineté de l'Etat dans ses limites frontalières, le principe de souveraineté derrière lequel se réfugient ces régimes est perçu comme une valeur négative, un argument inacceptable, un bastion derrière lequel se retranchent les factions guerrières pour mener à bien leurs exactions. De ce point de vue, au nom du devoir d'ingérence humanitaire, le territoire est une dimension dont il faut s'affranchir. Il n'est donc pas surprenant que les organisations humanitaires, tout au moins celles qui ne relèvent pas de la tutelle des Nations unies et qui affichent explicitement une idéologie « sans frontières », ne soient pas à la tête d'une position très claire par rapport aux problèmes que pose la territorialité.

Pourtant, la question que pose le devoir d'ingérence humanitaire

débouche, presque mécaniquement, sur la perspective, de nature mondialiste cette fois, de l'abolition des frontières et de la disparition des Etats-nations. En se cantonnant dans le strict domaine du devoir d'ingérence humanitaire, les organisations humanitaires n'éprouvent pas le besoin, semble-t-il, de se déterminer sur cette question. Mais aujourd'hui, peut-on encore occulter la question dès lors que c'est une organisation militaire puissante, l'Otan, qui s'est emparé du flambeau de l'ingérence ? La territorialité pose décidément des questions bien embarrassantes...

Moins qu'une dimension ignorée, le territoire pose des problèmes dérangeants, oblige les Etats à des contorsions dont la maladresse justifie le silence diplomatique tandis qu'il conduit certaines organisations humanitaires à une fuite en avant vers un avenir qui, un jour ou l'autre, appellera les Etats comme les Nations unies à poser clairement la question. Le peu de cas porté au territoire n'est pas un oubli involontaire, ni même une perte de mémoire collective. C'est une esquive, le contournement d'une question embarrassante. Tout se passe pourtant comme si l'espace - et sa version socialisée, le territoire - était de l'ordre du donné et du contextuel et non pas un sujet à la hauteur des débats philosophiques jugés plus graves tels que le nationalisme ou le racisme. Or ces débats ne peuvent être correctement appréhendés que dans leur incontournable dimension territoriale.

Dans le cas de la guerre civile au Rwanda, le territoire a également été le motif de commentaires d'une grande ambiguïté. J'en veux pour preuve l'embarras et la maladresse avec laquelle ont été évoquées les « raisons » de la guerre civile. Face à ce type d'événements qui laissent réellement atterrés, l'explication, la compréhension de la chaîne des événements qui ont pu conduire à de tels comportements, deviennent un besoin, une nécessité autant intellectuelle que morale. Or, là où l'analyse a montré ses inhibitions, et sa discrétion, c'est bien au niveau du rôle éventuel qu'aurait pu jouer la question du territoire.

Comme le Burundi et certaines régions de l'Ouganda voisin, le Rwanda se caractérise en effet par de très fortes densités de population qui font craindre depuis des décennies le manque de

terre et le surpeuplement. Cette thèse d'un espace saturé a d'ailleurs toujours été utilisée par le président Habyarimana pour refuser le retour des réfugiés Tutsi. En 1994, la pression démographique et foncière a été souvent avancée de façon allusive par les observateurs comme l'une des explications au génocide. Ces analyses sous entendaient ainsi que l'élimination d'une partie de la population répondait au problème du manque de terre, mais sans que l'on comprenne très bien s'ils ne faisaient que rapporter l'état d'esprit des exécuteurs, ou si, également convaincus par la thèse du surpeuplement, ils jugeaient que la « solution finale » était, au fond, inévitable. On le voit, lorsque le territoire est associé à la notion vague de « surpopulation » et de son corollaire, l'espace vital, il devient un concept dangereux.

Le territoire ordinaire

Le territoire est une notion si intuitive qu'il est plus aisé d'en percevoir le sens que de le définir avec précision. Au niveau politique, le territoire sert souvent de synonyme pour la gestion ou l'aménagement d'un espace ; une province, une région, une nation sont autant de territoires qui procèdent du maillage administratif de l'espace national ou international. Dans le langage courant, on emploie ce terme pour évoquer le marquage des espaces fréquentés et défendus par diverses espèces animales. En éthologie, l'analyse du territoire est d'ailleurs indissociable de l'étude des comportements des animaux étudiés⁸⁶. Dans d'autres registres, le territoire peut être celui d'un groupe ou d'une classe sociale, d'une ethnie, d'une langue, d'une religion. Ce peut être aussi celui d'un mouvement rebelle, d'un réseau de proxénètes, d'un cartel de trafiquants de drogue, ou d'une petite bande de quartier. Le territoire est un terme aux usages multiples. Il traverse les champs disciplinaires et les objets d'étude. Il sert de référent spatial sans que ceux qui l'emploient pour les besoins de leurs propos soient toujours précis dans la définition qu'ils en donnent, si ce n'est celle – le plus souvent implicite – de l'appropriation et du contrôle d'un espace.

⁸⁶ Ethique, éthologie, ethnologie ont la même racine. Celle-ci renvoie au « caractère », aux « mœurs » d'une « nation », et donc « à ce qui est moral » (P. Rey - Dictionnaire historique de la langue française. Robert).

Les expressions « d'où es-tu ? », ou encore, « il n'est pas d'ici » disent assez combien l'origine géographique tient une place dans le positionnement social et le comportement qui en découle. Car la territorialité a ses codes et ses devoirs et lorsqu'on est étranger, un devoir de réserve, d'humilité, voire de soumission, semble devoir s'imposer. L'arrogance passerait pour de la provocation. « Être de quelque part » participe de la construction identitaire⁸⁷. Car l'origine colle à notre image et dire « je suis français », « j'habite le XVI^e arrondissement » ou « je suis de Sarcelles » permet à « l'autre » de *décoder* votre identité. *Dire d'où l'on vient, c'est déjà dire qui l'on est.* Le lieu d'origine ou le lieu de résidence renvoie également à la sphère économique : vivre dans le XVI^e arrondissement ou à Sarcelles donne une idée assez précise des revenus et des signes extérieurs qui les accompagnent (habillement, comportement, langage principalement). *Dire qui l'on est, c'est déjà dire d'où l'on vient.*

Même s'il ne s'agissait que d'une nécessité contingente – ce que je ne crois pas –, le territoire est une réalité indépassable. Tout homme et toute société sont localisés à la surface du globe, et la terre que nous foulons, l'espace que nous occupons, physiquement, posent aussitôt la question de savoir au nom de quel « droit ». Intuitive, impulsive, animale peut-être, la notion de territoire, lorsqu'elle est appliquée à l'homme, devient suspecte, et en tous les cas, potentiellement dangereuse, notamment lorsqu'elle est instrumentalisée pour promouvoir et défendre des thèses de « seuil de tolérance » ou, pire encore, d'exclusion et de racisme. C'est là une des raisons qui peut le mieux expliquer cette espèce de maladie et de méfiance vis-à-vis du territoire. Reste pourtant l'indépassable réalité de notre existence à la fois physique, biologique et matérielle, le territoire commence par le constat de

⁸⁷ C'est aussi une nécessité pour satisfaire certaines ambitions individuelles et, éventuellement, collectives. Dans la majorité des Etats, il faut en avoir la nationalité pour se présenter aux élections présidentielles, et, au niveau local, le « parachutage » fait souvent des ravages. En France, au Mexique, en Afrique ou ailleurs, il vaut mieux « être d'ici » ou « du coin » pour oser affronter un scrutin local avec quelques chances de réussite... Au second degré et pris dans son sens figuré, le parachutisme se pratique donc de bien des manières : les paysans sans terres d'Amérique latine sont des parachutistes (*paracaidistas*), les candidats à la mairie de Paris ou d'ailleurs sont des « parachutés » quand ils ne sont pas du lieu.

notre présence individuelle et collective sur terre, en des temps et des lieux précis, mesurables et localisables.

Dans les sociétés rurales, l'importance du territoire est plus aisément perceptible puisque la terre a été pendant des siècles la base et la source de la production agricole, et partant, la condition même de l'existence. Même si cela peut paraître moins évident dans les sociétés industrialisées et urbanisées d'aujourd'hui, l'espace demeure toujours une nécessité en même temps qu'une contrainte. On peut « économiser » de l'espace en faisant de l'agriculture hors-sol ou en élevant du bétail en stabulation loin des pâturages, on peut « produire » de l'espace, en multipliant les étages des immeubles, en enfouissant des voies de communication ou en gagnant quelques km² sur la mer (polders, pistes d'atterrissage...) mais seulement dans certaines limites techniques, financières et politiques. L'espace demeure donc une ressource limitée dont on ne peut s'affranchir. On conçoit qu'il fasse l'objet d'innombrables enjeux.

Chacun comprend les comportements d'agression auxquels peuvent conduire les rapports de possession et d'appropriation du territoire. La notion fait partie de nos petites guerres quotidiennes, de notre *territorialité ordinaire*. C'est la personne qui vous double et « prend votre place » dans une file d'attente, c'est celle qui entre dans l'ascenseur ou la rame de métro avant que la foule n'en soit sortie, c'est la rivalité entre collègues de travail pour un bureau plus grand, mieux situé, plus près du chef. Ce sont encore les bandes d'adolescents et les bagarres entre quartiers. Des quartiers qui sont d'ailleurs nommés et qui permettent à ses usagers de s'y référer. Telle bande vient de tel ensemble d'immeubles ; on pourrait multiplier les exemples.

Mais le territoire ne ressort pas seulement du rapport conflictuel même s'il n'en est jamais très éloigné. En solitaire ou avec ses *proches*, le territoire est aussi sujet et objet de désir, d'émotion, de nostalgie, voire, d'un sentiment affectif aux contours diffus. Nous employons tous l'expression « j'aime ce lieu ». Mais on en revient vite à la violence car cet « amour » peut devenir suspect, excessif, voire belliqueux quand il exprime des « préférences » ou une appropriation sans partage. Le chauvinisme ou le nationalisme

procèdent de ce rapport affectif en y ajoutant la supériorité supposée d'un lieu, d'un territoire et de sa population sur d'autres espaces et d'autres sociétés. La valorisation des lieux procède de cette relation ambiguë. Le bornage et l'édification de lieux sacrés relèvent autant de la nécessité d'un marquage du territoire que de celle d'inscrire les sociétés humaines dans le temps long de l'histoire. Ainsi marqués, ces lieux et ces territoires deviennent du temps. Ils donnent sens à la vie et inscrivent l'homme et l'humanité dans l'éternité de la terre ancestrale. Le territoire, les lieux, les mythes – comme les croyances et les idéologies – comblent ainsi la peur du vide. Lieux et territoires font sens, ils rassurent les communautés sociales et nationales dans leurs inquiétudes existentielles. Ils les agrègent autour de certitudes d'appartenance qui sont la trame des rapports conflictuels à l'autre et à l'étranger.

Les populations réfugiées sont tout à la fois victimes, vaincues et coupables de ce rapport au territoire. On peut dire qu'elles en paient le prix. Exilés de leur terre d'origine et forcément rejetés dans leur exil *en terre étrangère*, individuellement aussi bien que collectivement, les réfugiés sont victimes de cette identification à un territoire, qui est la marque de cette appartenance et de cette appropriation. L'identification à un lieu crée l'identité, elle *marque* la différence. Les réfugiés sont les victimes de cette différence, celle d'être d'ailleurs.

La différence et le collectif

S'il est acquis que le territoire joue un rôle essentiel, il n'est pas pour autant toujours aisé de distinguer les cas où il est le motif des guerres civiles et des conflits identitaires de ceux où il ne serait que le simple support. Je veux dire par là que territoire et identité sont si intimement liés et font tellement système qu'on ne voit guère de différences entre des peuples ou des nations qui justifient leur combat par une revendication territoriale non satisfaite (les Palestiniens, les Sahraouis, les Kurdes par exemple), et les conflits entre communautés où l'on peut avoir le sentiment inverse que ce sont les querelles territoriales et foncières qui cristallisent la différence ethnique ou nationale. Autrement dit, même si l'on peut

dire que l'accès au territoire et la compétition pour l'espace sont à la fois la cause et la conséquence des conflits ethniques, force est de reconnaître que le jugement porté sur ces conflits dépend de la position adoptée à propos du concept d'ethnie et, plus largement, à l'égard du multiculturalisme et des questions identitaires. Or cette position ne fait pas l'unanimité, ces questions sont donc à aborder avec précaution.

La polémique qui s'était engagée en France à propos du génocide rwandais de la minorité Tutsi par la majorité Hutu est exemplaire de cette incertitude. Parmi les intellectuels et les spécialistes de la région des Grands Lacs, il devenait difficile d'exprimer le moindre propos sur ce conflit sans être aussitôt soupçonné d'appartenir au camp des « pro-hutu » ou des « pro-tutsi ». Comme si le racisme et la xénophobie ne finissaient pas par être une pulsion partagée par les deux camps (chez les victimes comme chez les bourreaux), historiens et anthropologues – cherchant le responsable ou « la dernière instance » – s'affrontaient sur le rôle du colonisateur belge, puis sur celui du régime Habyarimana⁸⁸, dans la manipulation du fait ethnique. La question faisait effectivement problème puisque Hutus et Tutsis partagent depuis des siècles la même langue et le même territoire. Il reste que tous devaient reconnaître l'indiscutable, il y avait bien eu un massacre planifié.

Tout conflit entre deux communautés (et la question ethnique au Rwanda était posée bien avant le génocide de 1994) est à l'évidence l'expression de la reconnaissance et de l'intériorisation par les deux communautés d'un ensemble de particularités et de différences qui distinguent un groupe de l'autre. Au-delà des points communs entre les deux partis, faire le choix de l'affrontement armé revient à accorder la primauté à ces différences et à privilégier leur caractère irréconciliable. C'est retenir ce qui divise plutôt que ce qui rapproche. Cette occultation d'un patrimoine commun est tout à la fois construction de l'altérité d'un côté, et, de l'autre, rejet de celle-ci.

On voit donc la difficulté qu'il y a à situer clairement le rôle qu'il

⁸⁸ L'assassinat du président Habyarimana en avril 1994 marqua le début du début du génocide, mais aussi la chute du camp hutu qui se traduisit par l'exode de plusieurs millions de réfugiés au Zaïre et en Tanzanie.

convient d'attribuer au territoire qui, dans une espèce de cercle infernal, peut être autant le motif d'une guerre que le prétexte. Dans cette perspective, il devient impossible de pouvoir légitimer certains conflits plus que d'autres. Car tout débat ne manquera pas de tourner à la polémique historique sur l'identification des premiers occupants, l'antériorité des lieux fondateurs et la primauté de l'existence d'une nation ou d'une ethnie sur une autre. Le problème est apparemment insoluble et on devine ces débats vains et sans fin. Mais pour autant, peut-on s'incliner devant le fait accompli imposé par le vainqueur ? Pensons aux Kosovars, aux Kurdes, aux Palestiniens ou aux habitants du Timor. À un moment de leur histoire, ils ont été mis sous tutelle, vassalisés ou expulsés. Au nom de leurs différences, ils réclament un droit à un territoire, et en général et de préférence, celui de leurs ancêtres. Leurs guerres ont cristallisé ces différences, elles les rendent irréconciliables et la question qui se pose alors - ou tout au moins la seule qui soit recevable - est celle du partage négocié du territoire. Que cette ambition ait justement été celle des négociations de Camp David entre Israéliens et Palestiniens en juillet 2000 est d'ailleurs un signe qui ne trompe pas ; même s'il n'exclut pas des retours en arrière.

Au Rwanda comme au Burundi, la mémoire et la haine ethnique rendront longtemps incertains les espoirs de réconciliation. Dans ce contexte, le génocide de 1994 a suscité un large mouvement d'opinion en faveur d'une partition du Rwanda et du Burundi sur la base de la distinction entre Hutus et Tutsis. Sans avoir pu situer l'origine de la proposition, la création d'un *hutuland* et d'un *tutsiland* fut abondamment commentée en Afrique dans les années qui suivirent la guerre civile. Cette prise de position suscita des réactions d'autant plus vives qu'une telle partition serait une manière d'entériner le racisme et la xénophobie comme mode de gestion des rapports intercommunautaires. Pourtant, six ans plus tard, cette controverse divise toujours les opinions. En témoigne un article paru dans « The East African » - hebdomadaire *a priori* peu suspect d'idéologie raciale - et reproduit dans le « Courrier international » (N° 517, septembre 2000) ; il est à cet égard éclairant :

« (...) *L'approche diplomatique traditionnelle dans les conflits*

civils, qui met l'accent sur le partage des pouvoirs entre groupes hostiles et sur la transition vers une véritable démocratie est désespérée, dans le cas du Burundi. Au lieu de tenter d'obliger Hutus et Tutsis à vivre ensemble, Mandela devrait ouvertement déclarer ce que pensent la plupart des Africains de la rue que l'on ne pourra parvenir à la paix au Burundi ou au Rwanda voisin qu'en séparant les Hutus et les Tutsis par une frontière internationale. (...)

Le Burundi et le Rwanda sont des Etats dysfonctionnels créés en fonction d'anciennes frontières coloniales. Les Tutsis, qui ne représentent que 15 % de la population dans les deux pays mais en contrôlent les gouvernements et les forces armées, ne laisseront jamais s'établir une authentique démocratie parce que les Hutus et leur majorité de 85 % domineraient toute élection libre. Le flirt du Burundi avec une démocratie de type expérimental en 1993 a capoté quand l'armée, sous influence tutsie, a renversé et tué le président hutu au bout de cinq mois de mandat. Au Rwanda, le premier gouvernement jamais constitué par des Hutus a déclenché le génocide orchestré de plus de 500 000 Tutsis en 1994. (...)

Au Rwanda comme au Burundi, les Hutus et les Tutsis considèrent le contrôle exclusif de l'Etat comme la condition préalable essentielle à leur survie en tant que peuple. Il peut paraître radical de redessiner la carte de l'Afrique Centrale, mais prenons en considération ce qui s'est passé ailleurs depuis la fin de la Guerre froide. Comme les Kosovars et les Serbes, les Tutsis et les Hutus ne peuvent plus vivre ensemble ni se tolérer les uns les autres. Les différences entre les deux groupes ne sont ni linguistiques ni culturelles, ni raciales. C'est simplement une question de pouvoir. Au fil des siècles, les identités se sont cristallisées en fonction des castes et du statut, les Tutsis devenant les maîtres. (...)

Pour résoudre vraiment le conflit entre Hutus et Tutsis et la guerre du Congo, il faudrait qu'une commission des Nations unies redessine les cartes du Burundi et du Rwanda pour créer deux Etats entièrement nouveaux : un pour les Hutus et l'autre pour les Tutsis. Si un tel accord bénéficiait de l'aval de Mandela, il serait instantanément légitimé dans toute l'Afrique, ainsi qu'au sein de l'administration Clinton. La logistique qu'implique un tel projet paraît insurmontable, mais, en fin de compte, il vaudrait mieux

procéder maintenant à de vastes transferts de populations plutôt qu'accepter que des génocides se succèdent d'une année à l'autre. »
The East African, Makau Mutua.

Au-delà des affirmations péremptoires sur ces deux Etats jugés « dysfonctionnels » et des approximations sociologiques, la tranquillité avec laquelle est énoncée une opinion pourtant aux antipodes de ce qui fut la norme pendant près de quarante ans est d'autant plus frappante qu'elle ne fait que confirmer ce qu'on pouvait lire et entendre dans les rues de Nairobi pendant les années qui ont suivi la crise rwandaise. Sous réserve d'inventaire, il y aurait donc de larges pans des opinions publiques africaines pour approuver l'hypothèse de recompositions territoriales sur une base ethnique et le fait qu'elles puissent se référer à l'exemple de la Yougoslavie n'est sans doute pas rassurant pour l'avenir. Ne plus faire de l'intangibilité des frontières un tabou, reconnaître la réalité du fait ethnique et clamer la nécessité d'une territorialité en accord avec ce fait ethnique sont autant d'opinions qui, si elles faisaient école, pourraient fragiliser les Etats. Mais au fond, n'est-ce pas déjà ce qui se produit dans les pays en guerre ?

* *
*

Tout au long de cette réflexion, j'ai pu donner le sentiment d'une certaine ambiguïté sur ce qu'il fallait penser de ces constructions sociales que sont les ethnies. Cette question est en effet essentielle dans la mesure où - les anthropologues nous le disent - les divisions ethniques en Afrique ont été largement cultivées, entretenues et utilisées en Afrique par les colonisateurs. La seconde raison de se montrer prudent tient aux nombreuses dérives dont le concept d'ethnie est porteur. De l'ethnie à l'ethnisme, il n'y a qu'un pas et, comme le nationalisme, le communautarisme ou l'indigénisme en Amérique latine, l'exaltation de l'identité conduit au fondamentalisme et à ses exclusions.

Si on ne peut douter que l'ethnie soit une catégorie socialement construite, alors le problème est de savoir si elle est intériorisée et

vécue par les membres du groupe qui s'y réfèrent ou si elle est surtout exploitée et instrumentalisée à des fins partisans par un individu ou un petit groupe d'individus. En Afrique, il paraîtrait aberrant de nier l'existence du fait ethnique même s'il est exact que les sociétés africaines peuvent aussi se lire et se comprendre en partie selon d'autres grilles d'analyse. C'est essentiellement par la langue et les pratiques sociales, économiques et culturelles que les populations se différencient et se reconnaissent en tant que groupe ethnique particulier. Dans les mosaïques que sont la plupart des pays africains, on voit mal alors comment on pourrait ignorer cette réalité.

Bien sûr, du fait des proximités linguistiques fréquentes, ces classifications sont discutées par les spécialistes⁸⁹. S'il est vrai que les différences sont parfois accusées par les leaders de ces communautés, il reste que le fait ethnique est non seulement une réalité vécue par la majorité des Africains mais est en outre le référent communautaire des règles sociales et des principaux actes de la vie (mariage, deuil, héritage, etc.). De ce fait, il y a autant de danger à minimiser le rôle du fait ethnique qu'à exalter son importance.

Quelle que soit la réalité des caractères distinctifs entre les groupes ethniques, chacun se reconnaît – et est identifié comme tel par les autres groupes – par le contrôle, en général exclusif, qu'il assure sur le territoire d'origine. En Afrique, où la propriété privée est une notion récente, la gestion collective du sol par les lignages et les clans, comme la dévolution à chaque famille d'un simple droit d'usage sur les terres a contribué à faire de l'ethnie une construction qui n'est pas seulement sociale, mais également territoriale et géographique. La terre et le territoire fondent l'identité en même temps qu'ils la matérialisent. En Afrique, comme dans de nombreuses autres régions du monde, les Etats sont ainsi souvent constitués d'une juxtaposition de « territoires ethniques » qui peuvent un jour devenir le lieu et le sanctuaire d'une insurrection.

⁸⁹ A un niveau plus englobant, ceux-ci parlent de groupes ou de langues bantou, nilotique, hamitique, etc.

Délimiter, s'approprier le territoire

Contrôler le territoire c'est se l'approprier, en faire sa chose, son bien. Tous ces espaces que j'appelle territoire dès lors qu'ils sont socialisés, ont leurs règles, selon qu'ils sont appropriés ou partagés, individuels ou collectifs, privés ou publics. Ces règles définissent les modalités d'accès et de contrôle du territoire, et son appropriation ou son appartenance s'expriment par une multitude de signes. Depuis le titre de propriété, jusqu'à la carte d'identité et depuis la mairie d'une petite commune jusqu'au fauteuil présidentiel. Parmi ces signes, les « lieux-symboles »⁹⁰ tiennent une place et une fonction particulière : églises, mosquées, mairies, préfectures, casernes ou postes frontières sont autant de marques d'un pouvoir et d'un contrôle du territoire collectif que de l'ancrage dans l'histoire d'une société⁹¹. L'appartenance de chaque individu à un territoire permet son insertion dans la communauté ou la société qui en détient le contrôle. Le territoire est facteur d'intégration et de sociabilité. Énoncer cette évidence rappelle que les sociétés – parce qu'elles sont organisées – en produisant des territoires, produisent du pouvoir, voire des pouvoirs, et donc, des rapports de domination et de soumission, des droits et des devoirs.

Réciproquement, l'organisation sociale passe par l'organisation et le contrôle du territoire occupé. Pour ce faire, les Etats modernes créent de nouvelles frontières à l'intérieur du territoire. Ils le divisent en différents niveaux hiérarchisés et emboîtés. En France, les régions, les départements, les cantons, les communes répondent à cet objectif. Ailleurs, les divisions prennent d'autres dénominations : province, Etat (dans un système fédéral), préfecture, district, conté, etc., mais remplissent la même fonction. Cette organisation exige un découpage géographique de l'espace et la délimitation précise de limites marquant d'une part le champ de compétence et de responsabilités de leurs représentants et, d'autre part, l'espace d'appartenance de la population. Tous les Etats, sans

⁹⁰ Bonnemaïson J., 2001 - *La géographie culturelle*. Editions du Comité des Travaux Historiques et Scientifiques.

⁹¹ Qu'elles soient laïques, révolutionnaires ou d'inspiration religieuse, toutes les guerres « saintes » se sont attachées à détruire les signes d'un ordre ancien et honni et, partout dans le monde, des églises, des mosquées ou, plus récemment, les statues de Bamyan en Afghanistan, ont subi les outrages du nouvel ordre établi.

exception à ma connaissance, ont adopté cette organisation hiérarchisée du territoire et celle-ci est consubstantielle de l'organisation du pouvoir politique et de son administration. A chaque niveau spatial correspond donc au moins un niveau d'autorité à l'interface entre son niveau hiérarchique supérieur et la population, « sa » population, qu'il a la charge d'administrer, de gérer et de contrôler.

Dans les pays du Sud, et plus particulièrement dans les régions et les sociétés les plus en marge du monde moderne et du développement industriel, ces divisions de l'espace se sont superposées, avec plus ou moins de réussite, aux formes traditionnelles d'organisation et de contrôle du territoire. Ces dernières n'ont souvent rien à voir avec une gestion hiérarchique et emboîtée de l'espace, car la mise en place de frontières et de multiples niveaux spatiaux n'est pas toujours la forme la mieux adaptée au contrôle des hommes. Pour être efficaces et fonctionnelles, les frontières sont contraignantes et coûteuses en hommes et en temps. Par exemple, dans les sociétés pastorales des régions arides, où l'immensité des espaces est la condition de la survie et de la reproduction sociale, le contrôle des points d'eau et des pâturages s'avère la solution la plus économe et la plus efficace de maîtrise du territoire. Il n'est donc nul besoin de le délimiter, car tenir les lieux et les itinéraires qui y conduisent revient à contrôler l'espace qui les englobe.

Quoi qu'il en soit de ces formes traditionnelles de maîtrise du territoire, elles sont aujourd'hui concurrencées ou supplantées par les formes « modernes » de maîtrise de l'espace qui, y compris dans les régions les plus désertiques et les moins peuplées, « durcissent » les frontières. Par exemple, si le Sahara et ses marges demeurent un espace ouvert et sans frontières pour la circulation des sociétés pastorales ou des caravanes, force est de constater que les limites internationales prennent soudainement vie lorsqu'il s'y trouve des richesses à exploiter, lorsqu'il s'agit de l'avenir de l'ancien Sahara espagnol ou lorsque des Touaregs du Niger ou du Mali vont en Mauritanie y chercher le statut de réfugié.

Partout, la frontière délimitant un périmètre d'appropriation et de souveraineté s'est imposée comme la forme dominante de

perception du territoire. Le plan, la carte, sont les indispensables instruments du tracé des limites et du contrôle de l'espace. Les frontières dessinent un dedans et un dehors, marquant ainsi l'étendue de la « propriété »⁹². Cette forme de contrôle du territoire fonctionne à toutes les échelles. Avec les frontières, elle définit l'espace de souveraineté des états par rapport à leurs voisins (enveloppe externe) ; elle constitue la trame du maillage interne des pays, laquelle peut concerner aussi bien l'administration laïque (régions, départements, communes) que religieuse (évêchés, paroisses) ou mercantile (aire de distribution, attribution des appellations contrôlées dans le domaine viticole, etc.) ; elle permet de distinguer les parcelles de tel exploitant, elle marque les limites d'un jardin, d'un appartement. De l'Etat-nation jusqu'à la propriété privée individuelle, cette forme de contrôle de l'espace est consubstantielle à une forme d'appropriation exclusive (individuelle ou collective) marquée par des frontières. Parce qu'elle s'inscrit dans une logique d'appropriation et d'inclusion d'un côté, et d'exclusion et de rupture de l'autre, cette exclusivité génère les différences et constitue de ce fait un obstacle et un frein à l'idée de partage du territoire.

L'éclairage européen

Les démocraties occidentales ne sont pas plus épargnées par des tendances centrifuges locales ou régionales, à connotations identitaires, qui contestent l'autorité centrale et, éventuellement, la menacent. Ce type de phénomène n'est donc pas la fatalité des pays livrés au chaos. Il s'inscrit dans une dialectique plus fondamentale du rapport centre/périphérie, pouvoir central/pouvoir local. La reprise de la violence armée au Pays Basque espagnol durant l'été 2000 comme la recherche d'une solution négociée à la « question corse » posent un problème voisin, sinon identique. Dans les deux cas, on retrouve la même question de l'existence des identités, de leur reconnaissance et de leur inscription dans un espace autonome (voire indépendant) ou dans un cadre territorial plus vaste (l'Espagne, la France).

⁹² Castel R., Haroche C., 2001 - *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*. Fayard

Mais la manière de poser le problème, montre à quel point il est aisé de biaiser le débat en substituant à l'analyse des faits – qu'il faut interpréter et comprendre – la subjectivité des *a priori*. Dans la diversité des points de vue que le « problème corse » a suscitée, celui de Gérard Marcou, professeur de droit public à Paris, illustre ce propos. En affirmant sa perception démocratique et jacobine de l'Etat, il s'interrogeait : « *En quoi les « spécificités » de la Corse, qu'il s'agisse de la géographie, des paysages ou de la culture, peuvent-elles justifier un traitement particulier en matière d'urbanisme, de fiscalité ou de protection de l'environnement ?* » Sa réponse est lapidaire : « *Entrer dans cette logique, c'est ouvrir la voie au retour à un régime de privilèges et c'est remettre en cause le principe même de l'égalité devant la loi* » (Le Monde – 08/08/00).

Ainsi, au lieu de discuter l'hypothèse de la réalité de ces « spécificités » – ne serait-ce que pour mieux en nier leur existence –, G. Marcou préfère assimiler celles-ci à des « privilèges » en se plaçant sur le terrain de « l'égalité devant la loi » qui, on le suppose, doit être juste puisqu'elle est écrite. Partant de là, la géographie de la Corse comme la sociologie de sa population sont purs fantasmes, car, toujours selon lui, « *un traitement différent n'est donc permis que si la Corse présente bien une situation différente au regard de l'objet de la loi en cause – ce qui est rarement le cas* ».

Ainsi au nom du principe de citoyenneté « sans distinction d'origine, de race ou de religion », fondement de la nation, ce retranchement derrière « l'esprit de la République » montre la crainte qu'inspire toute référence à la notion de « peuple » attaché à une terre. À l'évidence, deux conceptions de la nation et deux perceptions de l'oppression s'affrontent : l'une parle de sublimation des différences dans un projet d'union citoyenne, l'autre exalte et défend ses différences par un projet de division. En ce sens, on ne peut que donner raison à G. Marcou lorsqu'il voit dans l'enseignement de la langue corse, un moyen supplémentaire « *de donner corps à cette identité qui doit légitimer leur pouvoir et le rejet de la République* ». Mais c'est aussi une façon de reconnaître l'existence de cette langue, ce qui, pour la démonstration, pose tout de même question.

À ce niveau de perception, on peut se demander s'il n'est pas maladroit et contre-productif de nier le caractère spécifique de la Corse. Car, même s'il s'agit de l'expression d'une minorité nationaliste dans la « minorité » corse, la récurrence de ses actions dans l'actualité conduit nécessairement à se demander s'il n'est pas temps de reconnaître l'existence de ces spécificités et d'avouer que ce n'est pas en s'accrochant désespérément aux fondements de la République que cette question sera résolue. Car, pour le nationalisme corse – et plus encore pour le séparatisme basque (Le Monde Diplomatique – août 2000) –, l'usage de la violence, place l'Etat devant un dilemme sans solution satisfaisante pour un régime démocratique puisque l'escalade de la répression est justement le terrain sur lequel s'épanouissent ces mouvements.

Dès lors que les mouvements séparatistes français ou européens ont pour enjeu la partition du pays, quelle est la légitimité de ces revendications ? On connaît la réponse de ceux qui ne voient dans ces phénomènes que l'expression d'une minorité d'exaltés qui font du nationalisme identitaire leur religion. Pour les constitutionnalistes jacobins d'Europe de l'Ouest, cette revendication ne s'assoit sur aucun fondement moral ou légal puisque toute spécificité culturelle est niée par avance ou sommée de se fondre dans un projet, citoyen et démocratique, sans doute, mais englobant.

En contrepoint de ce point de vue, dont on voit à quel point il est influencé par l'idéologie d'un Etat centraliste et quelque peu impérial, il est utile de lire la position de l'écrivain Gabriel-Xavier Culioli. Dans un réquisitoire contre les constitutionnalistes, il s'oppose ainsi aux opinions de G. Marcou décrites plus haut : « *Au nom d'une image qui exigerait l'uniformité, on jette l'anathème sur les différences, c'est-à-dire les minorités (...). Prétendant à une intégration jamais réalisée et donc mythifiée, on éradique l'étrangeté et on impose l'uniformisation au nom de Lumières que personne ne voit plus depuis deux siècles (...). Aujourd'hui, ce racisme insidieux dont sont victimes les Corses a pris un tour particulier parce que l'Etat-nation se délite faute de représenter une alternative à la mondialisation. Plutôt que d'affronter avec courage cette nouvelle problématique, les tenants de l'Etat centralisé attendent l'effondrement du système, sacralisant chaque jour un peu plus des institutions qui n'en peuvent plus.* » Et Culioli d'enfoncer le clou :

« Le jacobinisme s'est constitué dans la droite ligne de la monarchie absolue de droit divin. » et de conclure : « La France crève de son conservatisme et de son incroyable propension à se penser le centre d'un monde qui justement n'en possède plus. » (Le Monde du 16/08/00).

Ces lignes, le sous-commandant Marcos aurait pu les écrire presque mot pour mot et la similitude dans la teneur des propos est frappante. On voit donc à quel point la nature du débat et l'ampleur des enjeux transgressent la césure entre le Sud et le Nord. Les mouvements nationalistes européens, comme le débat actuel sur la construction de l'Europe et son élargissement, sont, comme les guerres lointaines, l'image de la constante difficulté des sociétés à vivre en harmonie sur une portion d'espace terrestre sans querelle de pouvoir et d'accès aux ressources du territoire. Dans un espace que la mondialisation prétend ouvrir, on en vient à se demander s'il s'agit là de l'héritage laissé par le XX^e siècle qui, peu à peu, serait appelé à s'estomper ou si nous ne sommes pas face à d'indépassables contradictions.

Le monde, un lieu ou des lieux ? L'enjeu territorial

Une des controverses les plus intéressantes sur le rapport des sociétés au territoire se déroule aujourd'hui au Mexique. Elle renvoie aux droits des populations indiennes dont le « mouvement zapatiste » se veut le défenseur :

« Nous croyons fondamentalement que toute la société mexicaine, comme la société internationale, est convaincue que la situation actuelle des peuples indigènes est insoutenable et qu'il faut y remédier. Par conséquent, nous sommes à un moment où convergent beaucoup de situations qui rendent possible que cette dette, que la nation mexicaine a envers ses peuples indiens, soit soldée, en comprenant que la nation mexicaine est formée de différents peuples, contrairement à ce qu'ont affirmé tous les gouvernements fédéraux depuis Juarez, pour lesquels il s'agissait d'une nation fondamentalement métisse. Non. C'est une nation formée par différents peuples. »

La "longue marche" du sous-commandant Marcos.
(Le Monde, 26.02.01).

S'inquiétant de « l'idéologie de l'indigénisme », ce point de vue n'a pas fait que des adeptes dans la classe intellectuelle mexicaine. Les contradicteurs de Marcos avaient en effet beau jeu de stigmatiser « le risque de nourrir les tensions ethniques au Mexique » et d'occulter « le brûlant problème (...), qui n'est pas ethnique, mais social et économique, la pauvreté ». (Le Monde du 12/03/01).

Vrai débat ou dialogue de sourds ? En fait, un peu des deux puisque les uns dénoncent l'indigénisme en raison de l'unité d'une nation mexicaine qui serait devenue fondamentalement métisse, tandis que le « mouvement zapatiste » se bat pour la reconnaissance de la vitalité et de la diversité des identités. Dans cette controverse, il reste que l'Etat du Chiapas (où est née l'insurrection « zapatiste ») est l'un des Etats les plus pauvres de la fédération mexicaine et que c'est aussi celui qui compte la plus forte proportion d'Indiens... Il y a là plus qu'une coïncidence.

« Peuple », « nation », encore une fois on voit combien les mots et les catégories peuvent obscurcir – en le schématisant – le débat politique. Car s'il est difficile de contester aux communautés indiennes la qualité de « peuple », alors il devient impossible de contester le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ». Dans ce débat, qui n'est en rien spécifique du cas mexicain, la question des identités renvoie en fait à des perceptions différentes de l'espace et du territoire. On pourrait décliner les multiples termes de cette confrontation : identité contre unité, centralisation contre décentralisation, souveraineté contre ingérence, et c'est, au fond, la question du statut du local au regard du global qui se trouve posée. Le débat se résumerait-il alors au problème classique de transfert d'échelle, de passage et de transition du local au national et du national au mondial ?

Pas si simple, car il n'est pas certain que ces oppositions soient aussi fortes qu'on le dit et on en vient à se demander si l'enjeu plus essentiel ne se résume pas à savoir à quel niveau social et spatial doit se situer et s'exercer le pouvoir. En effet, on ne peut pas opposer tous ces termes sans se rendre compte que le localisme, le régionalisme, le nationalisme et sans doute aussi le mondialisme, poursuivent en fait le même objectif d'appropriation et d'exercice du

pouvoir à un certain niveau de contrôle territorial. C'est donc la question de l'exercice et de la nature du pouvoir qui est posée et, avec elle, celle de ses relations avec d'autres pouvoirs s'exerçant dans d'autres lieux ou à d'autres niveaux. Ce qui semble certain – et qui pose problème – c'est qu'en géographie comme en politique, le tout n'est pas la somme des parties et, dans la fusion des peuples dans un ensemble territorial englobant, ces derniers – quand on ne réprime pas leur identité – peuvent s'y trouver mal à l'aise. Pourtant, ne serait-ce que parce que les sociétés et les « peuples » communiquent et échangent entre eux, le passage d'un niveau à un autre est une nécessité. Du local au global, les frontières géographiques et sociales sont les deux obstacles à ce passage, alors que les sociétés n'ont jamais rien trouvé de mieux que ces limites pour s'organiser et fonder leur identité. Telle est la contradiction.

Pourtant, et ce sont encore les anthropologues qui nous le disent, le fait d'envisager l'ethnie comme une construction sociale ouvre des perspectives de changement. Car si les ethnies se construisent, alors elles peuvent évoluer, se reconfigurer et s'imprégner d'autres influences culturelles. De ce point de vue, pour en revenir à l'Afrique, cette ouverture autorise un autre regard. Ce continent n'est pas socialement et spatialement défini une fois pour toutes et pour l'éternité. Au gré des circonstances, des groupes ethniques peuvent se fondre ou disparaître, tandis que d'autres, certains lignages ou certains clans s'autonomisent de leur groupe initial et se rapprochent d'autres groupes. Les sociétés sont rarement des ensembles statiques, elles sont au contraire remarquablement dynamiques et poreuses, notamment sur leurs marges. Ici comme ailleurs, parce que les sociétés changent, le monde et ses divisions changent et il n'y aurait pas de pire danger que de vouloir enfermer l'humanité dans des frontières sociales et spatiales définies pour l'éternité. Avant d'en tirer les leçons opératoires pour l'avenir, il faut donc parvenir à concevoir et comprendre ces contradictions sans les opposer. Souplesse et rigidité, ouverture et fermeture, porosité et étanchéité sont quelques-uns des termes de ce difficile exercice de pensée.

Conclusion

Le territoire mondialisé ?

L'afghanistan, le Liberia, les Balkans, la Tchétchénie... la succession des conflits dans le monde donne une image de la réalité souvent brouillée. On se rassure par quelques jugements définitifs sur la sauvagerie des belligérants et la soif de pouvoir qui animent leurs dirigeants ; on dénonce ici la dictature, on justifie ailleurs l'ingérence et on attend, résigné, le conflit suivant. Passé le temps de la médiatisation du drame de la guerre et du décompte toujours hasardeux des morts, cette présentation des faits laisse dans l'oubli les dizaines de millions de réfugiés qui ont survécu aux massacres.

Au-delà de l'apparente anarchie des folies meurtrières, se révèle pourtant une autre réalité plus fondamentale, plus régulière aussi, que ni les deux conflits mondiaux, ni la guerre froide et pas même l'Organisation des Nations unies n'ont pu résoudre. En effet, dans la mesure où la majorité de ces conflits a pour origine l'incapacité des sociétés humaines à gérer de façon pacifique et démocratique leurs différences et à s'interdire toute forme d'impérialisme ou de népotisme, la persistance du problème des réfugiés est la

manifestation, locale autant que mondiale, nationale autant qu'internationale, d'un échec : celui d'une impuissance individuelle autant que collective à admettre le droit à un territoire pour toute communauté ou tout groupe cherchant à affirmer sa différence, sa liberté ou son autonomie.

Depuis la dernière guerre mondiale, il était d'usage de penser que le maintien de la paix passait par le principe d'inviolabilité des pays souverains reconnus par la communauté internationale et par l'intangibilité du tracé de leurs frontières. Depuis la chute du mur de Berlin, cette position a été mise à mal par la bourrasque des bouleversements. En Europe, la réunification de l'Allemagne, le démantèlement de l'URSS, suivi de l'éclatement de la Yougoslavie, ont montré que la carte du monde n'était pas intangible. Ailleurs, des dizaines de conflits internes montrent que nulle part la division du territoire n'est définitivement acquise. Après des dizaines d'années de guerre ou de tension, la raison indique qu'il aurait été plus sage, moins meurtrier et moins coûteux d'admettre la réalité des aspirations identitaires et indépendantistes plutôt que de les nier et de les combattre.

C'est pourquoi, au lieu de considérer ces nouvelles divisions du monde comme une calamité, il serait sans doute plus utile - et surtout plus réaliste - de considérer que la catastrophe n'est pas dans l'infini redécoupage des territoires mais plutôt dans l'incapacité de comprendre que celui-ci est non seulement inévitable, mais au contraire, et dans une certaine mesure, souhaitable si éviter la violence et l'exil est bien l'objectif que la communauté internationale souhaite se donner.

Dans cet esprit, la relation entre territoire et démographie de la planète doit être évoquée. Avec près de 6 milliards d'habitants aujourd'hui, la croissance de la population mondiale a accompagné un maillage sans cesse plus serré de l'organisation et du contrôle du territoire. C'est en effet une réalité que l'on peut observer partout dans le monde : en milieu urbain comme en milieu rural, plus les densités de population sont élevées, plus la superficie de l'unité administrative de base est faible ; et à l'inverse, plus les densités de population sont faibles, plus le maillage spatial est lâche. Dans ce

dernier cas de figure, les régions les moins peuplées et les plus éloignées du centre sont presque toujours les plus pénalisées en terme d'accès aux services et cette « loi géographique » – bien qu'inégalitaire dans son principe – répond au souci de réduction (plutôt que d'optimisation) des charges de gestion de l'espace, d'administration et de contrôle des populations. Dans les régions les plus marginales et les moins peuplées d'Afrique, là où la faiblesse des communications est le premier ferment de la décomposition de l'Etat et du non-développement, on imagine sans peine les conséquences.

L'organisation emboîtée et hiérarchisée du territoire renvoie aussi à son double politique : une organisation du pouvoir centralisée et pyramidale. Les villages ou les communes sont à la base de cet édifice tandis que les niveaux intermédiaires – les régions, les provinces, les préfectures... – sont les pierres entre la base et le sommet. En haut, « la mère patrie », un Etat rassembleur et un chef protecteur, quelque chose comme le « père de la patrie » ou le « petit père des peuples ». C'est dans la relation entre la base et le sommet et entre le centre et la périphérie que se joue la stabilité politique d'un pays, mais de nombreux facteurs interviennent et font que la partie n'est jamais gagnée et qu'aucune situation n'est jamais définitivement acquise. Les répartitions de population, les polarités sociales et économiques changent avec le temps ; des territoires se dépeuplent ou se détournent du centre, d'autres attirent les migrants ; de nouvelles frontières apparaissent, d'autres se perdent dans l'oubli. De nouvelles formes de pouvoir s'élaborent et de nouvelles constructions territoriales apparaissent. Bref, la terre tourne et le monde bouge.

L'adaptation aux changements est une évidente nécessité mais celle-ci doit appréhender et combiner différentes échelles d'analyse. Aujourd'hui, les pouvoirs politiques se trouvent bousculés par la rapidité et la vigueur des événements alors que les inerties, les résistances et les conservatismes sont autant de freins à une réaction rapide et adaptée. Il est temps que les sociétés et les pouvoirs politiques comprennent que la donne a changé et que ce sont ces dynamiques qu'il faut accompagner. Ces dynamiques s'observent partout, et on ne peut plus traiter à part les pays du Sud au motif

que le sous-développement, l'absence de démocratie, mais aussi, souvent, des frontières contestables ou contestées, expliqueraient, voire légitimeraient, la guerre civile. D'ailleurs où passe la frontière ? La rébellion Tchétchène ou l'aspiration à l'indépendance du Kosovo seraient-elles du Nord ? Et celle du Timor ou de la Palestine, du Sud ?

Quelles que soient les intentions et les idéologies qui sous-tendent ces mouvements séparatistes, l'histoire récente ne peut donner raison aux pouvoirs politiques qui, par centralisme autant que par pragmatisme et manque d'imagination, se cramponnent à l'idée que la division du monde ne peut être rediscutée à l'infini, mais se résignent aux partitions territoriales quand cela ne les concerne pas. Or, qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, le nombre des Etats n'a pas cessé d'augmenter et souvent, avec la bénédiction implicite ou impuissante des pays du Nord. L'Empire soviétique a implosé, la Tchéchénie reste sur le fil, le Timor indépendant a vu le jour après des années de silence sur l'oppression indonésienne. D'autres destins restent incertains : Sahraouis, Palestiniens, Kurdes...

La mondialisation ou la constitution de grands ensembles continentaux tels que l'Europe sont sans doute autant d'opportunités à saisir pour régler de manière pacifique et différente la question des territoires identitaires. De ce fait, puisqu'il n'est pas sûr que le concept d'Etat-nation (déjà fortement questionné en Europe par l'Union) ait encore un réel avenir dans des pays de création récente et souvent sans culture étatique moderne, est-il envisageable de penser que la solution des conflits passe par une réflexion sur la refondation de l'organisation politique et territoriale ⁹³?

⁹³ L'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.) a voté le 9 juillet 2001 à Lusaka sa transformation prochaine en « Union africaine ». Ce projet, prolongement d'une initiative lancée en septembre 1999 par le colonel Kadhafi, vise à la constitution d'un vaste ensemble qui devrait privilégier l'intégration économique des pays africains, sur le modèle de l'Union européenne. L'U.A. sera dotée d'un Parlement, d'une Cour de justice et d'une Banque centrale. Invité au sommet de Lusaka, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a prévenu que le projet de l'Union africaine "demandera des qualités de dirigeants, du courage et de la volonté pour se détacher du passé (...). A moins que ce projet ne soit suivi d'une rare détermination par vous, chefs d'Etat africains du XXI^e siècle, il n'aboutira pas". Le Monde du 19/07/01.

Poser la question c'est oser parler de territoire. Mais elle se pose aujourd'hui dans des termes différents qui ne justifient plus la discrétion méfiante qui prévaut encore le plus souvent. Les guerres civiles ont été, et resteront encore pendant un temps à durée indéterminée, un mal « nécessaire ». Il ne pourrait être évité que par cet effort de réflexion. La question est à la fois mondiale et locale (ou régionale si l'on préfère), elle oblige à penser le monde dans l'unité et la diversité de ces différentes échelles d'analyse.

La mondialisation, l'ouverture des frontières, la circulation des hommes et l'interpénétration des cultures transforment progressivement ces conflits identitaires et nationalistes en des querelles qui peuvent paraître d'un autre âge. Mais ces mêmes causes ont, par réaction, des effets contraires. La perte d'identité, le bouleversement des valeurs traditionnelles, la compétition pour l'espace et le sentiment d'envahissement, deviennent des motifs de résistance pour ceux que la mondialisation inquiète. Cette contradiction entre local et global, mondialisme et nationalisme, pacifisme et militarisme, optimisme et pessimisme, passe par la gestion de l'espace et des territoires. L'Organisation des Nations unies, pourtant peu économe en agences de toutes sortes pour légiférer au niveau international l'économie, le travail, le développement, l'agriculture, l'habitat, la culture, la santé ou l'environnement, n'a pas su se doter d'une institution où le territoire serait considéré comme la première des ressources, la plus évidente et la plus incontournable. Mais on sait pourquoi : subordonné au politique, le territoire a été confisqué par lui. Et il pouvait d'autant moins être discuté que les Nations unies – dans le contexte d'un affrontement entre deux blocs hégémoniques – ont été fondées sur le « gel » des territoires. C'était donc demander à cette institution beaucoup plus que ce que les puissances qui l'ont créée seraient disposées à admettre.

Sauf à reconsidérer leurs principes fondateurs, les Nations unies demeureront, au mieux, une chambre d'écho pour les conflits en cours ou à venir. Or, indépendamment des frontières qui organisent le monde, serait-il utopique de penser une organisation, représentative de la diversité des peuples et respectueuse de leurs aspirations légitimes, qui sache à la fois penser le global et gérer le local ? La reconnaissance de cette diversité et de cette complexité

serait le premier pas vers la nécessaire gestion collective de la planète. Enfin, si le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est un droit imprescriptible, alors on comprend que le concept d'ethnie ou de nation est en fait moins un casse-tête pour les anthropologues qu'un énorme point d'interrogation pour les pouvoirs politiques. En « fabriquant » de l'ethnie ou en instrumentalisant leurs différences, les régimes troubles et les extrémismes de toutes sortes portent une lourde responsabilité dans le développement des conflits. Mais inversement, prenons garde que la négation des différences, au nom d'un humanisme universel, ne devienne l'arme du pouvoir centralisateur des Etats et des hégémonies.

Comment penser l'égalité des droits entre les hommes et la diversité des peuples et des cultures ? Peut-on reconnaître le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » et concevoir des nations, voire un monde, basé sur une citoyenneté « sans distinction d'origine, de race ou de religion » ? Comment combiner la souveraineté des nations et le devoir d'ingérence ? Ces questions sont autant de contradictions. Elles peuvent paraître insolubles et peut-être le sont-elles. Mais une chose est certaine : pour ceux qui craignent une institutionnalisation – par défaut ou faute de mieux – du traitement humanitaire des conflits, elles appellent à une réflexion de fond. Dans les chancelleries européennes et les grandes démocraties industrialisées qui se targuent « d'agir » sur le monde, la solution résiderait dans la négociation, la promotion de la démocratie, la « bonne gouvernance » et le développement. Mais on ne se fera pas d'illusions sur la durée nécessaire à ces évolutions et sur leurs chances de succès si ces efforts ne sont pas assortis d'une véritable prise en compte de la dimension territoriale de toutes ces questions. Vue ainsi, la situation n'a guère de chances d'évoluer rapidement et en attendant, on maintient les réfugiés sous perfusion humanitaire... C'est pourtant sans compter sur le fait que, s'il y a des corrélations, celles-ci sont autrement plus complexes : la démocratie n'exclut pas la misère pas plus que le développement ne met fin aux crispations identitaires ou réduit la misère ; et réciproquement. Aujourd'hui que les réfugiés sont entrés dans la maison européenne et qu'il y a du « Sud dans le Nord » et du « Nord dans le Sud », comment tenir le discours de la mondialisation en se pensant au centre du monde ? Toutes ces contradictions sont peut-être insolubles, je veux bien

envisager cette hypothèse, mais je garde une conviction : les crises de sociétés ne recevront pas de solutions tant qu'elles ne seront pas comprises comme autant de crises de territoires.

La manière dont sont interprétés les conflits me semble souvent frappée de myopie. On parle de conflit politique, de guerre de religion ou de querelle ethnique, mais on oublie que le territoire est toujours, ou presque, en toile de fond. On explique la guerre par l'idéologie en omettant de dire que celle-ci sert des ambitions territoriales. Or, à titre individuel autant que collectif, le rapport au territoire des hommes et des sociétés humaines ressort toujours peu ou prou d'une double logique : on protège son espace de vie, parce c'est une nécessité ; on cherche si possible à l'agrandir, parce qu'on se sent à l'étroit, on brigue l'accès à de plus grandes richesses ou l'on veut gagner à sa cause des populations plus nombreuses. Cette perception, bien qu'elle relève du sens commun, est dangereuse. Au niveau collectif, elle est à l'origine de toutes les guerres de conquête, de même qu'elle inspire toutes les idéologies xénophobes.

C'est pourtant dans ce rapport conflictuel à l'espace que fonctionnent les sociétés les unes par rapport aux autres et c'est encore la fonction dévolue aux frontières. Dans cette perspective, le territoire est implicitement perçu comme la ressource la plus essentielle puisque le contrôle de l'espace conditionne l'accès à toutes les autres. L'accès aux ressources hydriques, aux terres arables, aux forêts, aux côtes ou aux ressources minérales et énergétiques est subordonné à l'accès à l'espace qui les contient.

Les frontières politiques des Etats - parce qu'elles résultent de constructions sociales dans un espace continu - sont des limites anthropiques, nées de circonstances historiques particulières à chaque pays et à chaque cas. Cette observation s'oppose donc à l'idée qu'il y aurait de « bonnes » et de « mauvaises » frontières comme à l'hypothèse de l'existence de frontières « naturelles ». On ne voit pas en quoi, en effet, le milieu d'un fleuve ou la crête d'une montagne constituerait une meilleure frontière et une limite moins artificielle qu'un tracé suivant un méridien. De ce fait, les propos habituels sur l'artificialité des frontières étatiques en Afrique s'effondrent et l'arbitraire de leur tracé ne peut en rien être

interprété comme l'une des causes des guerres et du sous-développement. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles les frontières interviennent si peu dans l'origine des guerres.

Or, on continue d'entretenir l'idée qu'il y aurait des « bonnes » frontières permettant que la réalité de l'Etat-nation s'impose d'elle-même, comme une évidence. Le droit international – en affirmant l'intangibilité du tracé des limites politiques des Etats et l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la guerre – a largement contribué à réifier la nation, ou tout au moins, son concept. Ce faisant, la multiplication des conflits identitaires et des mouvements sécessionnistes est à considérer au regard de ce culte de la frontière et du territoire. Ce culte fait le choix de la différence plutôt que celui du cousinage et du voisinage. Il est la conséquence d'une perception délibérément limitée du réel par les discontinuités que cette perception introduit dans l'espace comme dans le champ social. Or, cette limite, ces limites faudrait-il plutôt dire, sont celles que se donnent les sociétés, elles n'ont rien d'immanentes ; elles sont ce que le rapport d'une société avec les sociétés environnantes permet qu'elles soient. Comme pour l'ethnie, la division artificielle des territoires s'est partout imposée. Pour le meilleur comme pour le pire, elle gouverne le monde et semble empêcher de penser l'espace géographique et social comme une totalité – qui n'est pas infinie, certes – mais pourtant continue.

Je devine, en tenant ces propos sur l'artificialité des discontinuités sociales et spatiales, combien il serait aisé de me tenir un procès en hérésie scientifique. En effet, dans la dialectique continu/discontinu, il est clair que la vision du continuum, plutôt que celle de la rupture, peut être interprétée non seulement comme une abstraction, mais aussi et surtout comme une forme de dénégation : négation des différences de richesses et d'opportunités, négation des injustices sociales, négation de l'exploitation des uns par les autres, négation de la diversité des milieux et des sociétés, etc. Bref, négation de notre réalité quotidienne.

Je ne nie pas l'existence des différences, je nie seulement la « qualité » des frontières lorsque celles-ci cristallisent des différences qui ne sont en fait que des nuances. Car les catégories dans

lesquelles nous ordonnons le réel ne sont pas étanches ni même clairement définies, et les choses ne sont ni simples, ni blanches ou noires. Si elles l'étaient, alors l'histoire serait différente ; dans un vieil Etat-nation comme la France, nous n'aurions pas ce débat sur l'appartenance de la Corse à la République ; il n'y aurait pas eu, au Rwanda, des « Hutus modérés » massacrés ; il n'y aurait pas des Palestiniens de nationalité israélienne. A situation complexe, réponses complexes. Dès lors, le seul « mérite » des frontières, des catégories et des classes est de *simplifier*. Mais c'est toujours au risque du simplisme.

La rigidité du tracé des frontières pose un second problème. Elle rend difficile la perspective du partage pacifique du territoire. Cette question devient d'autant plus sensible que nous prenons conscience que l'espace n'est pas une ressource illimitée alors que la population de la planète ne cesse d'augmenter. D'où l'apparition pernicieuse d'une autre inquiétude : la terre serait en voie de surpeuplement accéléré. Or, sans nier la réalité du phénomène démographique, cette croyance relève plus du fantasme collectif que d'une analyse scientifiquement étayée. Cette peur est dangereuse et le deviendra d'autant plus que ce débat sera occulté et qu'on ne se donnera pas les moyens d'envisager sereinement la question. Car, dans ce domaine, nous sommes dans l'implicite et on comprend pourquoi ; agiter le spectre du surpeuplement, c'est tout à la fois dire sa crainte de manquer un jour d'espace et c'est désigner des responsables : les autres, bien entendu. En filigrane, c'est donc bien l'idéologie de l'espace vital qui renaît discrètement.

Cette idéologie, encore diffuse, s'exprime de diverses manières. Localement, la confrontation armée en est la manifestation la plus visible. Au Rwanda, comme dans le conflit israélo-palestinien, la question de la démographie en rapport avec la superficie disponible constitue la toile de fond du problème en même temps qu'elle entretient les haines et rend plus incertaines les perspectives de paix. Pour les réfugiés palestiniens, on sait bien que la perspective de leur retour est à la fois partie du problème et de sa solution. Là encore, la question des équilibres démographiques et des ressources en terres constitue tout l'enjeu du conflit et des négociations pour y mettre un terme. Mais avec deux peuples pour un territoire, la question du

partage peut-elle être sérieusement envisagée sans faire tomber les frontières culturelles et mentales qui les séparent ?

Au niveau continental ou planétaire, il n'existe pas encore de discours organisé exploitant le thème du surpeuplement. Cependant, plusieurs phénomènes vont objectivement dans le même sens. Dire par exemple que l'Europe « ne peut pas accueillir toute la misère du monde », c'est déjà évoquer l'hypothèse d'une multitude aux portes du vieux continent et c'est implicitement déclarer que l'Europe n'a pas les *ressources* suffisantes (et toutes les ressources) pour y faire face. On voit donc à quel point le « protectionnisme démographique » ambiant pénètre progressivement nos consciences sans que l'on se rende toujours compte de sa dimension idéologique. Celle-ci prend d'ailleurs des chemins encore plus détournés lorsqu'il s'agit de la protection de l'environnement de la planète. Comme à l'époque du « halte à la croissance », l'idée d'un monde fini et de ressources limitées (les forêts, l'air et l'eau en particulier), conduit aujourd'hui à envisager l'hypothèse d'un monde devenu invivable du fait du réchauffement de la terre, des catastrophes climatiques, de l'air vicié et d'une eau trop rare. Ces préoccupations sont bien sûr légitimes, mais on devine combien cette crainte est porteuse de dangers puisqu'elle conduit déjà les pays riches – et le plus riche de tous – à envisager de racheter « le droit à polluer » et donc, à reporter sur les autres pays le soin de porter le poids du fardeau. Au moment de partager les responsabilités collectives de gestion de la planète, on voit soudainement les égoïsmes nationaux des puissants abandonner le culte de la mondialisation. Sauf à bouleverser nos certitudes et nos habitudes, sauf à penser autrement le territoire, cela présage mal de l'avenir.

Alors que la mondialisation et le devoir d'ingérence rétrécissent l'indépendance des Etats, de nouvelles frontières se construisent comme autant de remparts face à de nouveaux défis. Mais voilà, le territoire fait partie de nos terreurs irrationnelles. Peur de l'autre, avec son couteau entre les dents ; peur de la surpopulation et du manque de place ; peur du « péril jaune » et de sa domination. Toutes les thèses et idéologies racistes procèdent de ce sentiment apeuré d'assiégé. Il conduit à se barricader derrière des murs. À

l'extérieur, le danger serait omniprésent, la croissance démographique des pays du Sud inquiète. On lui prête bien des maux : sous-développement, dégradation de l'environnement, famines, guerres civiles, menaces, émigration... tout y passe et tout est bon pour faire planer le doute et laisser penser que le danger viendrait de là. « L'ombre de Malthus » rôde, la grande peur est là. Pourtant, si l'économie, l'environnement et l'humanité sont des biens communs et universels, alors le territoire l'est aussi. Il va falloir apprendre à partager, mais ni les grandes puissances ni les pays en guerre n'en montrent le chemin.

Bibliographie

Amselle J-L., M'Bokolo E., 1999 - *Au cœur de l'ethnie. Ethnie, tribalisme et Etat en Afrique.* La Découverte.

Badie B., 1995 - *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect.* Fayard.

Balancie J-M., Grange (de la) A., Rufin J-C., 1996 - *Mondes rebelles.* Michalon.

Bois de Gaudusson (du) J., Gaud M., (dir), 1996 - *L'Afrique face aux conflits. Afrique contemporaine, n° 180,* La documentation française.

Brauman R., 1996 - *L'action humanitaire.* Flammarion

Bruckner P., 1992 - *Le vertige de Babel. Cosmopolitisme ou mondialisme.* Arléa.

Foucher M., 1988 - *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique.* Fayard.

Lacoste Y. (dir), 1995 - *Dictionnaire de géopolitique.* Flammarion

La Nation., 1995 - *La pensée politique n° 3.* Hautes Etudes, Gallimard, Le Seuil.

Moore J. (dir.), 1998 - *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*. NRF, Gallimard, 459 p.

HCR - 2000 - *Les réfugiés dans le monde. Cinquante ans d'action humanitaire*. Autrement.

Réfugiés ou intrus ? *Esprit*, n° 209 - 1995.

Senarclens P. de, 1998 - *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*. Armand Colin.

Senarclens P. de, 1999 - *L'humanitaire en catastrophe*. Presses de sciences po.

Schnapper D., 1994 - *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. NRF essais.

**Achévé d'imprimer sur rotative numérique par Book It !
dans les ateliers de l'Imprimerie Nouvelle Firmin Didot
Le Mesnil-sur-l'Estrée
01 55 38 94 88**

**Dépôt légal : Septembre 2001
N° d'impression : 1.108.2909**

Réfugiés et exilés

**crise des sociétés
crise des territoires**

Luc Cambrézy

La dernière décennie a montré que ni la fin de la Guerre Froide ni la mondialisation n'ont mis un terme aux guerres civiles qui, au fil des ans, recomposent la carte du monde. Des dizaines de millions de réfugiés, souvent oubliés des médias et des opinions publiques, lointains échos des vrais enjeux des conflits dans le monde, témoignent de ces affrontements qu'on finit par croire sans raison, et parfois, sans solution.

Luc Cambrézy, Directeur de recherche à l'IRD, géographe spécialiste des questions migratoires et des problèmes territoriaux, choisit ici de prendre les réfugiés comme point de départ d'une réflexion sur le rapport des sociétés à leur territoire, notion parfois suspecte mais que l'analyse des conflits ne peut esquiver. De la littérature humanitaire ou de celle des sciences politiques, l'auteur tirait en effet le sentiment que les conflits et les crises humanitaires étaient trop souvent présentés comme des phénomènes «hors-sol», alors que les crises des sociétés ne trouveront pas de solutions tant qu'elles ne seront pas comprises comme autant de crises des territoires.

A s'interroger sur la relation entre la confrontation idéologique, ethnique ou religieuse et son enracinement dans une portion d'espace, les frontières ne sont plus ni bonnes ni mauvaises ni naturelles, le devoir d'ingérence achoppe sur les contradictions de la mondialisation, l'ethnie devient une construction sociale instrument des conflits, la nation un concept à géographie variable, et le territoire - motif ou prétexte - toujours en toile de fond des affrontements.

Contestables ou contestées, les frontières territoriales sont autant de frontières politiques, sociales ou culturelles qui se font et se défont. A l'heure de la mondialisation, et donc d'un «territoire global» comme patrimoine commun qu'il nous faudrait apprendre à partager, toutes ces frontières témoignent que l'égalité des droits de l'homme et la démocratie ne construisent pas mécaniquement une humanité universelle.

Prix : 19,50 euros
ISBN : 2 914610 11 4



9 782914 610117



éditions des archives contemporaines

une pensée d'avance