
Les camps de réfugiés et la guerre

Du sanctuaire à l'enfermement humanitaire ?

Marc-Antoine Pérouse de Montclos

Janvier 2011



Centre
des études de sécurité

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-86592-808-8

© Ifri – 2011 – Tous droits réservés

Toute demande d'information, de reproduction ou de diffusion peut être adressée à publications@ifri.org

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tel : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tel : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : www.ifri.org

« Focus stratégique »

Les questions de sécurité exigent désormais une approche intégrée, qui prenne en compte à la fois les aspects régionaux et globaux, les dynamiques technologiques et militaires mais aussi médiatiques et humaines, ou encore la dimension nouvelle acquise par le terrorisme ou la stabilisation post-conflit. Dans cette perspective, le Centre des études de sécurité se propose, par la collection « **Focus stratégique** », d'éclairer par des perspectives renouvelées toutes les problématiques actuelles de la sécurité.

Associant les chercheurs du Centre des études de sécurité de l'Ifr et des experts extérieurs, « **Focus stratégique** » fait alterner travaux généralistes et analyses plus spécialisées, réalisées en particulier par l'équipe du Laboratoire de Recherche sur la Défense (LRD).

L'auteur

Marc-Antoine Pérouse de Montclos, docteur en science politique, est chercheur à l'Institut de Recherche sur le Développement (IRD) et enseignant à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Il a publié une dizaine d'ouvrages dont *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?* (Complexe, 2001) et *Diaspora et terrorisme* (Presses de Sciences Po, 2002).

Le comité de rédaction

Rédacteur en chef : Etienne de Durand

Rédacteur en chef adjoint : Marc Hecker

Assistante d'édition : Alice Pannier

Comment citer cet article

Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Les camps de réfugiés et la guerre. Du sanctuaire à l'enfermement humanitaire ? », *Focus stratégique*, n° 27, janvier 2011.

Sommaire

Résumé	5
Introduction	7
Les enjeux stratégiques des camps	9
Réfugiés et guérillas : un mariage de raison ?	10
Déplacés et armées gouvernementales : des stratégies contre-insurrectionnelles	13
L'évolution de la situation des camps depuis la fin de la guerre froide	15
Une guerre des chiffres	16
Des problèmes récurrents	20
Des dilemmes pour les organisations humanitaires	23
De la police des camps et de la responsabilité sociale de leurs commanditaires	23
Le réalisme contre l'impératif moral	26
Conclusion	31

Résumé

Créés pour protéger les populations civiles affectées par des conflits ou des catastrophes naturelles, les camps de réfugiés et de déplacés possèdent une indéniable dimension stratégique et leur gestion peut être déterminante pour les sorties de crise. Pendant la guerre froide, les camps, souvent situés à la frontière entre deux Etats, servaient de viviers de recrutement, de centres de ressources logistiques et de plateformes médiatiques de propagande. Depuis vingt ans, la fonction stratégique des camps a évolué : s'ils contribuent toujours à prolonger les conflits, ils abritent moins de réfugiés, et jouent un rôle militaire moins prééminent. Autrefois encadrés par des guérillas, les camps sont aujourd'hui gérés par des organisations caritatives – ce qui ne va pas sans susciter des interrogations quant à la responsabilité juridique et sociale des humanitaires en matière d'organisation et le ravitaillement des économies de guerre.

* * *

Refugee and IDP camps, intended to protect civilians affected by conflicts and natural disasters, have an undeniable strategic importance, and their management can be critical for the resolution of crises. During the Cold War, camps – often located on the border between two states in conflict with each other – made ideal grounds for recruitment, resupply and propaganda. The strategic function of refugee camps has evolved in the past twenty years: although they still play a part in the prolongation of conflicts, they shelter fewer refugees and play a less prominent military role. While they used to be administered by guerillas, camps are now managed by humanitarian organizations – a change that raises a number of issues as regards their judicial and social responsibility for the organization and supplying of war economies.

Introduction

Le regroupement dans des camps est devenu le principal mode de gestion « humanitaire » des flux de populations victimes de guerres ou de catastrophes naturelles, qu'il s'agisse de déplacés internes ou de réfugiés ayant franchi une frontière internationale. Une pareille « solution » pose cependant de nombreux problèmes dont il convient d'analyser la dimension stratégique. Comme la prison, le camp est en effet une école du crime qui enferme ses occupants dans des situations de dépendance propices à l'oisiveté et à la radicalisation des esprits ; comme la caserne, encore, le camp favorise l'embrigadement des jeunes et la militarisation des luttes politiques.

Ainsi, on ne compte plus le nombre de guerres asymétriques qui se sont poursuivies depuis des camps de réfugiés, à l'instar des Khmers Rouges en Thaïlande, des moudjahidine afghans au Pakistan, des Palestiniens au Liban ou des Somaliens en Ethiopie dans les années 1980 et 1990. A l'occasion, il est même arrivé que des organisations de guérilla se montent directement dans les camps. En Ouganda en 1979, une association locale d'aide aux réfugiés tutsi du Rwanda, la *Rwandese Refugee Welfare Foundation* (RRWF), a ainsi donné naissance à un mouvement d'abord politique, avec la *Rwandese Alliance for National Unity* (RANU) en 1980, puis militaire, avec le Front patriotique rwandais (FPR) en 1988. En Tanzanie, encore, le Parti de libération du peuple hutu (Palipehutu) a été fondé sur le site de Mishamo en 1980 ; à la fin de la décennie, une dissidence extrémiste, l'Union du peuple burundais (Ubumwe bw'Abarundi), devait par ailleurs prendre le relais avec une branche armée, le Front de libération nationale (Frolina), qui a également opéré depuis les camps établis à la frontière. En Sierra Leone, l'*United Liberation Movement for Democracy* (ULIMO) s'est aussi créé dans les camps pour combattre les forces de Charles Taylor après la chute de la dictature Samuel Doe au Libéria en 1990 ; malgré la signature d'un accord de paix, ses combattants se sont ensuite regroupés à la frontière guinéenne pour repartir à l'assaut du pouvoir sous les auspices du *Liberians United for Reconciliation and Democracy* (LURD) à partir de 1999.

Le problème n'est pas moindre pour les pays d'accueil, où le rassemblement de réfugiés a pu exacerber les tensions avec les autochtones et produire des violences entre factions rivales¹. Ainsi, le regroupement de Palestiniens en Jordanie a fini par provoquer

¹ Sarah Kenyon Lischer, *Dangerous Sanctuaries : Refugee Camps, Civil War and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, New York, Cornell University Press, 2005.

l'insurrection de Septembre Noir en 1970 et a largement contribué à la guerre civile au Liban en 1975, ceci sans même parler du massacre dont furent victimes les occupants des camps de Sabra et Chatila en 1982. Perçus comme une menace, les demandeurs d'asile ont également pu amener les pays hôtes à entreprendre des opérations militaires plus ou moins préventives contre les Etats voisins à l'origine des crises qui déstabilisaient l'ensemble d'une région. L'Inde, par exemple, a combattu les armées pakistanaises en 1970 afin, entre autres, de contenir l'afflux de réfugiés sur sa frontière orientale au moment de la sécession du Bangladesh ; les Etats-Unis, eux, ont envoyé des troupes à Haïti en 1994 pour rétablir l'ordre dans un pays dont les soubresauts politiques avaient précipité bon nombre de *boat people* vers la Floride.

L'étude qui suit propose ainsi d'analyser les enjeux stratégiques des camps de réfugiés ou de déplacés internes. Dans un premier temps sont rappelées les différences de statuts juridiques qui déterminent pour partie les conditions de l'instrumentalisation politique des victimes par les belligérants. Dans un deuxième temps est analysée l'évolution de la situation depuis la fin de la guerre froide, notamment en termes d'effectifs de réfugiés et de déplacés. Enfin est proposée une réflexion sur le mode de gestion des camps et la responsabilité sociale des organisations humanitaires, en particulier pour ce qui est du maintien de l'ordre.

Les enjeux stratégiques des camps

Le regroupement massif des victimes de guerre dans des espaces plus ou moins fermés et artificiels est une révolution somme toute assez récente à l'échelle de l'histoire de l'humanité. Les premières expériences du genre remontent au XIX^{ème} siècle et sont le fait des colonisateurs espagnols et britanniques avec les *reconcentrados* à Cuba ou les fermiers boers en Afrique du Sud. D'inspiration militaire, elles visaient explicitement à contrôler la population pour l'empêcher de soutenir les insurgés. Du camp de réfugiés au camp de concentration, voire au camp de la mort, il y a certes un pas qui, heureusement, est rarement franchi. Toutefois, la notion d'enfermement reste centrale dans la gestion contemporaine des migrations forcées : un processus que le développement du droit international humanitaire a, en l'occurrence, accompagné, encadré et codifié tout à la fois.

Autrefois, les victimes de la guerre tendaient ainsi à se disperser et leurs exodes donnaient souvent naissance à des diasporas. Parfois, elles cherchaient certes à se regrouper à l'intérieur ou autour des villes existantes, à l'instar de Hangzhou dans le sud de la Chine, qui accueillit les réfugiés chassés des steppes du nord par la poussée des Barbares Jurchen à partir du XII^{ème} siècle. Exceptionnellement, il leur arrivait aussi de former des agglomérations spontanées comme Ibadan, où convergèrent au XIX^{ème} siècle les Yorouba fuyant les conflits fratricides de l'Empire d'Oyo dans le sud-ouest de l'actuel Nigeria. Au XV^{ème} siècle, les Juifs expulsés d'Espagne furent quant à eux rassemblés par les autorités dans des campements ruraux le long de la frontière portugaise : à la différence du ghetto vénitien, il ne s'agissait cependant pas d'espaces fermés en milieu urbain. D'une manière générale, les victimes des troubles politiques de l'époque s'efforçaient plutôt de trouver abri dans des villes fortifiées. Le camp, lui, avait une fonction militaire, sécuritaire ou religieuse, mais son but premier n'était pas d'accueillir des réfugiés. C'est très progressivement, au cours du XX^{ème} siècle, qu'il est devenu une solution de facilité pour gérer et encadrer les mouvements de population dans des pays en crise.

Pour des raisons pratiques autant que juridiques, il convient certes de distinguer les déplacés internes des réfugiés qui ont franchi une frontière internationale. Dans l'entendement populaire, on mélange souvent les uns et les autres en considérant qu'il s'agit d'abord et avant tout de gens qui fuient un danger, quoi qu'il en soit par ailleurs de la nature des persécutions subies et des distances parcourues. La qualification juridique de réfugié, de demandeur d'asile ou de déplacé interne n'en est pas moins

déterminante pour les victimes comme pour les Etats de départ ou d'accueil. En théorie, les réfugiés peuvent en effet prétendre à des secours humanitaires et sont protégés par la Convention de Genève de 1951, qui interdit notamment de les refouler contre leur gré vers leur pays d'origine. Appelés IDPs – acronyme de *Internally Displaced Persons* –, les déplacés internes, en revanche, n'ont pas franchi de frontière internationale et dépendent davantage de la bonne volonté de l'Etat dont ils sont ressortissants, même si, concrètement, l'agence spécialisée des Nations Unies, le HCR, a souvent réussi à contourner l'obstacle des souverainetés nationales en négociant une assistance *ad hoc*.

A l'analyse, il s'avère que les usages en la matière sont très variés car les statuts des différents types de victimes ressortissent pour beaucoup à des constructions politiques. Depuis qu'ils ont été chassés de leurs terres au moment de la création de l'Etat d'Israël en 1948, par exemple, les Palestiniens ont largement contribué à moderniser la notion de réfugié et beaucoup d'entre eux restent viscéralement attachés à un statut qui, à leurs yeux, garantit un droit au retour, quitte à rejeter les propositions d'acquisition de la citoyenneté dans des pays voisins comme le Liban et la Jordanie². Mais il n'en a pas toujours été ainsi. D'autres ont pu choisir la voie de l'assimilation, tandis que les Etats eux-mêmes n'ont pas toujours prêté beaucoup d'importance aux statuts de leurs exilés ou de leurs rapatriés³. Pendant la Première Guerre mondiale, notamment, les Alliés ont parlé de territoires « envahis » plutôt qu'« occupés », ceci afin de ne pas entériner les conquêtes de l'Allemagne en Belgique et dans le Nord-Est de la France. En revanche, ils ne se sont guère préoccupés de qualifier de « réfugiés » ou de « déplacés » les habitants évacués des zones de combats à une époque où le franchissement d'une frontière internationale ne constituait pas un critère juridique déterminant pour décider de la nature de l'aide apportée à des populations sinistrées. Aussi tard qu'en 1940, encore, la France devait créer un « service des réfugiés » pour assister ses ressortissants originaires de l'Alsace Lorraine. Aujourd'hui, une telle dénomination reviendrait à admettre que les Alsaciens ou les Lorrains avaient effectivement fui un territoire étranger !

Réfugiés et guérillas : un mariage de raison ?

D'un point de vue stratégique, les distinctions de statuts ne sont pas anodines. Parce qu'ils se trouvent dans des pays « étrangers », généralement voisins des terrains de crises, les camps de réfugiés bénéficient en effet d'une protection juridique et extraterritoriale qui les transforme parfois en véritables sanctuaires humanitaires. Inattaquables sous peine de s'attirer l'opprobre de la communauté internationale, ils jouent alors trois principales fonctions pour les belligérants, essentiellement les guérillas qui font fi des frontières : ils constituent des viviers de

² Michael Dumper (dir.), *Palestinian refugee repatriation : global perspectives*, Londres, Routledge, 2006. ; Michael Fischbach, *Records of dispossession : Palestinian refugee property and the Arab-Israeli conflict*, New York, Columbia University Press, 2006.

³ Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Réfugié ou déplacé ? Les enjeux d'une requalification : l'exemple de la Géorgie après la guerre de 2008 », *Revue européenne de migrations internationales*, vol. 26, n° 3, 2011.

recrutement de combattants, fournissent des centres de ressources logistiques et offrent des plateformes médiatiques de propagande pour mettre en scène les victimes et diaboliser l'ennemi⁴.

Du temps de la guerre froide, les réfugiés cambodgiens amassés le long de la frontière thaïlandaise présentent ainsi un cas exemplaire en la matière. Après l'invasion du Cambodge par l'armée vietnamienne en 1979, chacune des trois factions en lice y dispose en l'occurrence de bases arrières sous perfusion humanitaire. A Huay Chan, Natrao, Site 8, Bo Rai et Ta Luan, pour commencer, les camps des Khmers rouges sont les mieux répartis tout le long de la frontière thaïlandaise, même s'ils ne comptent pas parmi les plus peuplés, avec un maximum de 65 000 réfugiés. A Sok Sann et Site 2, les Républicains du Front national de libération du peuple khmer, le KPNLF (*Khmer People's National Liberation Front*), regroupent quant à eux la majorité des réfugiés, environ 165 000 personnes sur la période 1982-1991. Avec 45 000 individus sous leur contrôle à Site B, les Royalistes sihanoukistes du Funcinpec (Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif) apparaissent donc minoritaires. En 1982-1983, ils constituent cependant le groupe dont la population croît le plus rapidement, car ils récupèrent et abritent les nouveaux venus qui ne sont pas encore affiliés à une des factions en lice. De fait, le seul camp théoriquement neutre, Khao I Dang, dépend du HCR (Haut commissariat pour les réfugiés) et est fermé à partir de 1983 aux Cambodgiens qui continuent de franchir la frontière. Ouvert en 1979, le camp de Nong Mak Moon disparaît pour sa part quand son chef, un trafiquant du nom de Van Saren « Von Atichvong », est tué par l'armée thaïlandaise en 1980.

Les réfugiés qui s'agglutinent le long de la frontière sont ainsi le fer de lance de la lutte armée contre l'occupant vietnamien. Selon un sondage réalisé en 1986, 32% des habitants du camp de Site 2 sont des guérilleros du KPNLF ; jusqu'à 50% de ceux de Green Hill combattent pour Norodom Sihanouk⁵. Les enquêtes disponibles dès 1979 ne laissent aucun doute sur le rôle des secours en la matière : à Mak Moon, 89% du riz et 89% de l'huile sont détournés par les hommes de Van Saren ; à Nong San, 49% du riz et 46% de l'eau sont directement ponctionnés par les combattants sihanoukistes⁶. En nourrissant et en soignant les réfugiés et les guérilleros tout à la fois, l'aide occidentale contribue en fait à prolonger le conflit jusqu'au départ négocié des troupes vietnamiennes en 1989 et au rapatriement des Cambodgiens sous la supervision des Nations Unies dans la foulée des élections de 1993. Une situation que le père François Ponchaud, seul missionnaire à être resté au Cambodge pendant la période khmère rouge, résume de la manière suivante : « En aidant des civils à la frontière, on entretient également des guerriers. En aidant les autorités de Phnom Penh, on renforce un pouvoir étranger oppresseur. Ne pas aider,

⁴ Marc-Antoine Pérouse de Montclos, *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Bruxelles, Complexe, 2001.

⁵ Eva Mysliwiec, *Punishing the Poor : The International Isolation of Kampuchea*, Oxford, Oxfam, 1988.

⁶ Linda Mason et Roger Brown, *Rice, Rivalry, and Politics: Managing Cambodian Relief*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1983.

c'est précipiter dans la maladie et dans la souffrance des milliers de déshérités. Mais en aidant, d'un côté comme de l'autre, on entretient la guerre »⁷.

A la différence du Biafra, où l'assistance humanitaire était devenue la dernière et quasiment l'unique ressource des sécessionnistes après 1968, les combattants cambodgiens ne dépendent certes pas autant des secours de la communauté internationale pour continuer la lutte contre l'occupant vietnamien. Ils ne sont pas encerclés et il leur est toujours possible de se ravitailler en trafiquant des pierres précieuses ou du teck avec les Thaïlandais. De plus, les camps situés à la frontière thaïlandaise ne correspondent pas aux « sanctuaires humanitaires » que décrit Jean-Christophe Rufin à propos des réfugiés afghans au Pakistan dans les années 1980⁸. En effet, les guérillas en lice ne viennent pas se greffer sur des structures déjà existantes. Après la chute du régime de Pol Pot, leurs bases militaires ont accueilli les premiers arrivants et sont à l'origine des campements que la communauté internationale va ensuite assister. Les réfugiés, quant à eux, choisissent d'aller dans tel ou tel camp pour des raisons de proximité géographique et non d'affiliation politique. Les différents mouvements de lutte armée utilisent donc l'aide occidentale pour les attirer, grossir les rangs de leurs combattants et disposer d'électeurs potentiels, voire captifs, en cas de rapatriement au Cambodge, étant entendu que les occupants des camps devront les soutenir pour les « remercier » de les avoir protégés contre les Vietnamiens⁹.

Bien entendu, ces fonctions stratégiques ne disparaissent pas avec la fin de la guerre froide. On retrouve une problématique similaire dans les camps de déplacés ou de réfugiés qui se construisent à la frontière du Soudan et du Tchad pour accueillir les victimes de la crise du Darfour à partir de 2003. Tandis que les rebelles instrumentalisent les tensions pour essayer d'attirer l'attention des humanitaires et des médias, la communauté internationale récompense et légitime les groupes les plus violents en les invitant à des négociations de paix au détriment des autres acteurs politiques de la région¹⁰. La plupart des ingrédients du genre sont là : taxation, vol et détournement de l'aide ; manipulation de l'image des victimes dans le cadre d'une guerre de propagande contre la junte de Khartoum ; utilisation des camps de réfugiés comme bases arrières et centres de ressources pour reconstituer ses forces après les combats, faire transiter des armes, recruter des combattants parmi les civils, etc. Le camp

⁷ Propos cités par Sabine Trannin, *Les ONG occidentales au Cambodge : la réalité derrière le mythe*, Paris, L'Harmattan, 2005.

⁸ Jean-Christophe Rufin, *Le piège : quand l'aide humanitaire remplace la guerre*. Paris, Lattès, 1986.

⁹ Christel Thibault, *L'archipel des camps : l'exemple cambodgien*, Paris, PUF, 2008, pp. 67,88.

¹⁰ Clea Kahn, *Conflict, Arms, and Militarization : The Dynamics of Darfur's IDP Camps*, Genève, Graduate Institute of International Studies, Small Arms Survey, 2008, pp. 13,18.

de Djabal, en particulier, sert d'annexe au principal mouvement rebelle, la *Sudan Liberation Army*¹¹.

Déplacés et armées gouvernementales : des stratégies contre-insurrectionnelles

La guerre du Darfour ne réunit certes pas toutes les caractéristiques des crises qui l'ont précédée. A la différence du Cambodge ou de l'Afghanistan des années 1980, par exemple, peu de camps sont tenus par une faction en particulier, ne serait-ce qu'à cause de la fragmentation des groupes rebelles et de l'impopularité grandissante qu'entraîne leur comportement prédateur. Mais le schéma général ne déroge pas à la règle : l'aide est un enjeu économique qui exacerbe les hostilités, y compris à l'intérieur du Soudan. Dans les camps de déplacés au Darfour, 9 des 13 incidents recensés par les Nations Unies entre juin et septembre 2007 sont ainsi provoqués par des conflits relatifs à la distribution ou au vol de ressources humanitaires : soit un motif d'affrontement beaucoup plus important que les tensions ethniques ou les combats entre groupes armés¹² ! Du côté gouvernemental, il s'agit moins de piller l'aide que de l'utiliser pour contrôler la population afin d'isoler les rebelles et d'empêcher leur approvisionnement dans le pays profond.

Procédé assez classique, le regroupement des déplacés dans des camps relève en l'occurrence de stratégies contre-insurrectionnelles qui ne sont pas propres au Darfour et qui se retrouvent dans la plupart des guerres asymétriques. A leur manière, les militaires en campagne cherchent en effet à suivre le vieil adage de Mao Tse Toung selon lequel une rébellion doit être aussi à l'aise dans son milieu environnant qu'un poisson dans l'eau. Ils pratiquent donc une politique de la terre brûlée qui consiste à expulser la paysannerie pour l'empêcher d'entrer en contact avec les révolutionnaires. Dans cette optique, les populations suspectées de sympathies pour les rebelles sont réinstallées dans des « villages de la paix » dûment surveillés par les militaires. L'aide distribuée aux nécessiteux devient non seulement un moyen de limiter les flux migratoires, mais aussi de « gagner les cœurs et les esprits » dans le cadre d'opérations dites WHAM (*Winning the hearts and minds*). Dans sa version la plus extrême, le procédé peut alors consister à sélectionner les victimes « méritantes » au détriment des « mauvaises », laissées à leur triste sort.

Dans tous les cas, le regroupement de la population dans des camps est surtout le fait des Etats, tant du Sud que du Nord. Les Français en Algérie au moment de la lutte d'indépendance, les Britanniques au Kenya à l'occasion de la révolte Mau Mau, les Américains pendant la guerre du Vietnam, les Ethiopiens de la dictature Mengistu dans les années 1980 ou les Burundais de la junte Buyoya au cours de la décennie suivante : les gouvernements ont souvent œuvré ainsi pour isoler les mouvements insurrectionnels et les priver de tout soutien populaire. De ce

¹¹ Philippe Boloïon, « Au Tchad, les camps de réfugiés du Darfour sont un vivier pour la rébellion soudanaise », *Le Monde*, 1^{er} juillet 2006, p. 5.

¹² Clea Kahn, *op. cit.*, p. 34.

point de vue, l'utilisation militaire des regroupements de déplacés se distingue bien de la dynamique des camps de réfugiés, qui profite plutôt aux guérillas établies à la frontière. En théorie, les armées gouvernementales ne peuvent contrôler les mouvements de population qu'à l'intérieur d'un espace national, ou alors en territoire occupé. A l'étranger, elles en sont réduites à violer le droit humanitaire international en cherchant à détruire et à bombarder des sites où il est impossible de distinguer les combattants des civils, à l'instar des Français contre des camps de réfugiés algériens en Tunisie en 1958 ou des Sud-Africains contre des sanctuaires de militants de l'ANC en Namibie et en Angola en 1978. Le procédé, notons-le, est toujours d'actualité. Le gouvernement de Kigali n'a pas agi autrement lorsqu'il a démantelé les camps de réfugiés rwandais au Congo-Kinshasa en 1996. Il craignait en effet que les opposants agglutinés à la frontière ne repartent à la conquête du pouvoir qu'ils venaient de perdre : et pour cause, le régime de Paul Kagamé était lui-même issu d'une insurrection partie de camps de réfugiés rwandais en Ouganda !

L'évolution de la situation des camps depuis la fin de la guerre froide

Les fonctions stratégiques des camps de réfugiés n'ont pas disparu avec la fin de la guerre froide. Deux théories s'affrontent à ce propos. Selon la première, les camps de réfugiés ont acquis plus d'importance du fait que les belligérants des pays du Sud ont réinvesti les aires régionales pour compenser la perte du soutien des grandes puissances. Enkystés dans la durée, ces sites se prêteraient désormais à toutes sortes d'extrémisme, à commencer par le terrorisme islamiste depuis des campements palestiniens comme Aïn el-Helweh au Liban. Pour autant, il convient de noter que les camps de réfugiés ont toujours été très violents, y compris du temps de la guerre froide. L'évolution de la situation n'est sans doute pas aussi tranchée qu'on veut bien le croire. A meilleure preuve, le phénomène des luttes de libération nationale menées depuis des camps n'a pas complètement disparu. En témoignent des guérillas telles que le Front Polisario qui, à partir de sa base arrière de Tindouf en Algérie, continue de se battre pour l'indépendance du Sahara occidental depuis le retrait du colonisateur espagnol en 1975.

A en croire une autre thèse, les camps auraient en fait perdu de leur pertinence stratégique. Ils abritent en effet de moins en moins de réfugiés et ne jouent plus le même rôle militaire. En vertu de nouvelles règles, d'abord, le HCR s'interdit d'approvisionner et d'établir des camps à proximité des frontières, ceci afin de dissocier physiquement les bases de guérillas des agglomérations virtuelles que finissent par constituer les rassemblements de réfugiés placés sous protection de la communauté internationale. Les principaux foyers de tensions de cette espèce ont ainsi disparu de la surface de la planète, qu'il s'agisse de Hartishek en Ethiopie, de Khao I Dang en Thaïlande ou de Colomoncagua au Honduras dans les années 1980. La vigilance du HCR n'est pas seule en cause. La diminution du nombre de guerres recensées dans le monde n'y est pas pour rien non plus, expliquant la baisse des effectifs de réfugiés¹³. Pour les spécialistes, la tendance serait d'ailleurs la même en ce qui concerne les déplacés qui n'ont pas franchi de frontières internationales. Une hausse du nombre d'*Internally Displaced Persons* (IDPs) semble improbable dans un contexte mondial de diminution générale de la conflictualité guerrière. Le gonflement des chiffres à ce sujet reflèterait plutôt l'amélioration des appareils statistiques et l'implication grandissante des humanitaires au cœur des conflits, de pair avec la prolongation des déplacements forcés à l'intérieur

¹³ Andrew Mack *et al.*, *Human Security Report 2009*, Vancouver, Simon Fraser University, Human Security Centre, 2010.

de frontières nationales au cours des années 1990¹⁴. Fondamentalement, les chercheurs ne savent pas si une telle tendance est due à une aggravation des conflits armés ou à une meilleure recension des flux de populations en temps de guerre¹⁵. Dans tous les cas, il n'est pas possible d'affirmer que « l'explosion de la demande d'asile est liée à la multiplication des crises politiques et des guerres civiles qui ont produit depuis plus de vingt ans des réfugiés dans des proportions inconnues auparavant »¹⁶.

Une guerre des chiffres

De fait, les statistiques révèlent plutôt une diminution du nombre de conflits armés et de réfugiés dans le monde, vidant en quelque sorte les camps de leur substance stratégique. A cet égard, il convient de revenir un moment sur les chiffres disponibles. Porté par des effets de loupe, le discours dominant des humanitaires peut être trompeur en laissant croire à tort que la situation aurait empiré. Un premier facteur inflationniste tient en l'occurrence au développement et à l'amélioration des appareils statistiques qui, désormais, recensent beaucoup mieux les catastrophes. Là où, autrefois, le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) était quasiment le seul à intervenir sur les champs de bataille, ce sont aujourd'hui des centaines d'ONG qui se déploient au milieu des crises, avec autant de témoins susceptibles de répertorier le nombre de victimes. Ainsi, le HCR a établi son premier bureau en Afrique en 1960. Cela ne signifie nullement que le continent n'avait pas de réfugiés avant la période des indépendances, mais tout simplement que ceux-ci n'étaient pas comptabilisés. Depuis la fin de la guerre froide, la multiplication des interventions humanitaires, conjuguée à une implication grandissante au cœur des conflits, a au contraire facilité une recension de plus en plus fine des crises. Des régions autrefois peu accessibles ont été mieux couvertes, y compris en temps de paix. Dans les campagnes du Niger ravagées par la faim en 2005, par exemple, la mise en place d'un traitement ambulatoire de la malnutrition à domicile a permis de prendre conscience de l'urgence nutritionnelle. De l'aveu même d'une responsable de MSF (Médecins Sans Frontières), « ce sont bien les nouvelles possibilités de prise en charge qui ont révélé la crise. C'est pourquoi on peut penser que ce type de crise est passé inaperçu plusieurs fois au Niger et l'est sans doute actuellement dans d'autres pays »¹⁷.

Certes, le développement des appareils statistiques ne tient pas seulement à la capacité de déploiement et à la multiplication des agences

¹⁴ James Fearon, « The rise of emergency relief aid », in Barnett, Michael et Weiss, Thomas (dir.), *Humanitarianism in question : politics, power, ethics*, Ithaca, Cornell University Press, 2008, p. 72.

¹⁵ Susanne Schmeidl, « The Quest for Accuracy in the Estimation of Forced Migration », in Stephen Lubkemann, Larry Minear et Thomas Weiss (dir.), *Humanitarian actions : social science connections*, Providence, Institute for International Studies, Brown University, 2000, p. 153.

¹⁶ Catherine Wihtol de Wenden, *La question migratoire au XXIe siècle : migrants, réfugiés et relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 24.

¹⁷ Isabelle Defourny, « La prise en charge de la malnutrition par MSF à Maradi (2001-2007) », in Xavier Crombé et Jean-Hervé Jézéquel (dir.), *Niger 2005, une catastrophe si naturelle*, Paris, Médecins sans frontières, 2007, p. 245.

humanitaires ou des organisations de défense des droits de l'homme qui alimentent les bases de données sur les guerres ou les famines. Il doit aussi beaucoup à l'extension du mandat des uns et des autres. En clair : à l'élargissement des catégories qui permettent d'appréhender et de mesurer l'impact des crises. Une pareille tendance avait déjà été observée à propos de la violence criminelle. Au Nigeria, par exemple, la création en 1945 d'une catégorie statistique pour les délinquants juvéniles était revenue à créer et quantifier un phénomène qui, auparavant, n'était pas répertorié¹⁸. Dans le même ordre d'idées, certains spécialistes admettent que la recension des violations des droits de l'homme s'est affinée et prend désormais en compte des abus moins importants, quitte à donner l'impression d'une aggravation là où, en réalité, la situation se serait plutôt améliorée depuis 1980¹⁹.

Concernant les « réfugiés », le processus s'est nourri à deux sources. D'une part, les juristes ont assoupli les définitions de la Convention de Genève de 1951 qui, concrètement, restreignaient l'application du droit d'asile à des individus victimes de persécutions politiques par des Etats. A l'instar des pays d'Amérique centrale signataires de la Déclaration de Carthagène en 1984, les membres de l'OUA (Organisation de l'Unité Africaine) ont en l'occurrence adopté en 1969 une Convention qui a « collectivisé » la notion de réfugiés, *de facto* admis par groupes entiers sur une base dite *prima facie*, sans forcément s'arrêter aux critères d'une persécution ciblée nommément²⁰. D'autre part, le HCR a élargi les catégories de personnes placées sous sa protection²¹. Dorénavant, il se préoccupe également des déplacés internes, et pas seulement des réfugiés qui ont franchi une frontière internationale.

Autre effet de loupe, la fermeture de l'espace Schengen a en quelque sorte politisé les migrations économiques en incitant les travailleurs du Sud à déposer une demande d'asile pour essayer de pénétrer à l'intérieur de la forteresse Europe. Les conséquences en sont assez paradoxales. Des gens qui, autrefois, venaient pour travailler sur une base saisonnière, sont désormais enclins à prolonger leur séjour sur place et à entrer dans la clandestinité de peur de ne pas être autorisés à revenir en Europe au cas où ils repartiraient dans leur pays d'origine. Les primo-

¹⁸ Laurent Fourchard, « Lagos and the invention of juvenile delinquency in Nigeria, 1920-1960 », *Journal of African History*, vol. 47, n° 1, 2006; pp. 133-5.

¹⁹ Mack, Andrew *et al.*, *Human Security Brief 2007*, Vancouver, Simon Fraser University, 2008, p. 47.

²⁰ Aujourd'hui, l'énumération des réfugiés au niveau mondial continue d'ailleurs de poser de nombreux problèmes techniques au vu de la diversité des pratiques d'un pays à l'autre. En effet, chaque Etat a sa propre législation en matière d'asile, avec des positions qui évoluent au cours du temps. Jusqu'en 1980, par exemple, les Etats-Unis n'accordaient un statut de réfugié qu'aux victimes fuyant les persécutions politiques et individuelles d'un Etat, essentiellement les régimes communistes et non les pays en développement.

²¹ Louise Aubin, « La sécurité humaine et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés », in Guillaume Devin (dir.), *Faire la paix : La part des institutions internationales*, Paris, Pepper, 2005, pp. 115-30 ; Michael Barnett et Martha Finnemore, *Rules for the world : international organizations in global politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004, pp. 80-95.

arrivants, quant à eux, doivent davantage faire jouer les procédures de réunification familiale ou de demande d'asile pour obtenir un visa ou un titre de séjour en bonne et due forme. Il en résulte une augmentation un peu artificielle du nombre de demandeurs d'asile à l'heure où il devient de plus en plus difficile de distinguer les ressorts politiques ou économiques des migrations en provenance d'Etats « faillis » ou « fragiles ».

Les enjeux se situent aussi au niveau des pays du Sud. En fonction de leurs intérêts du moment, tant les groupes rebelles que les autorités ont en l'occurrence pu gonfler les effectifs de réfugiés. Les gouvernements des pays hôtes, notamment, ont ainsi cherché à améliorer leur image internationale et à obtenir une aide humanitaire susceptible d'être détournée pour fournir des emplois aux fonctionnaires chargés de gérer les demandes d'asile ou de ravitailler les exilés en lutte contre un gouvernement ennemi²². Par la même occasion, l'idée était de ternir la réputation d'un Etat voisin à l'origine de l'exode et en mauvais termes avec le pays d'accueil. Pour être autorisées à poursuivre leurs activités humanitaires dans les camps de réfugiés, les organisations internationales, elles, ont dû accepter les chiffres « officiels », quitte à les cautionner et les légitimer. Le HCR a par exemple été contraint d'endosser les statistiques bidonnées de Kampala sur le nombre de Soudanais rapatriés en Ouganda en 1981 ; forcé d'en faire autant par les gouvernements de Khartoum et de Kinshasa, il s'est alors retrouvé à tripler artificiellement le nombre réel de réfugiés pour lesquels il allait demander des financements de la communauté internationale²³. De telles situations ne sont pas rares. La dictature Siyad Barre en Somalie dans les années 1980 ou le gouvernement éthiopien au cours de la décennie suivante s'en sont faits une spécialité. Même s'il n'était pas dupe, le HCR s'est contenté de reproduire leurs chiffres dans ses rapports annuels.

De fait, les organisations humanitaires ont largement contribué à accentuer les tendances inflationnistes, ceci pour des raisons diplomatiques, pratiques ou économiques. En Somalie depuis 1991, par exemple, l'ONG française Action Contre la Faim a laissé apparaître dans ses rapports une augmentation presque ininterrompue du nombre de personnes déplacées par le conflit à Mogadiscio²⁴. Un bilan trompeur : faute de pouvoir circuler librement en ville, les conditions de travail n'ont en réalité pas permis de recenser convenablement une population caractérisée par un fort taux de rotation. Certains « camps » de déplacés ont été comptabilisés plusieurs fois et l'ONG n'a jamais rayé de sa liste ceux qui fermaient. Elle y avait d'autant moins intérêt que le montant de ses subventions de l'Union européenne dépendait du volume de population à assister.

²² Jeff Crisp, « Who has counted the Refugees ? UNHCR and the Politics of Numbers », in Stephen Lubkemann, Larry Minear et Thomas Weiss (dir.), *op. cit.*, p. 49.

²³ Jeff Crisp, « Ugandan Refugees in Sudan and Zaïre : The Problem of Repatriation », *African Affairs*, vol. 85, n° 339, 1986, pp. 163-80.

²⁴ Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Villes en guerre en Somalie : Mogadiscio et Hargeisa », *Les dossiers du Ceped*, n° 59, 2000.

D'une manière générale, les organisations humanitaires n'ont pas toujours su résister à la tentation du sensationnalisme. Pour financer leurs activités, leur politique de communication vise à séduire le grand public et ne se préoccupe guère de la complexité d'une réalité sociale trop difficile à expliquer. Il faut frapper les imaginations avec des arguments manichéens et sans nuances, au détriment de toute rigueur scientifique²⁵. Certaines organisations ont ainsi pu véhiculer des chiffres fantaisistes pour rallier l'opinion publique à leur cause. Au début des années 1970, relèvent par exemple les spécialistes, la sécheresse du Sahel a vraisemblablement tué 100 000 Africains et non plusieurs millions comme annoncé dans les médias²⁶. De même, la famine éthiopienne de 1984-1985 a emporté entre 300 000 et 500 000 personnes, et non deux millions²⁷. Aujourd'hui encore, des ONG comme Oxfam ou Christian Aid reprennent à leur compte les inquiétudes que soulève le réchauffement de la planète pour développer le concept de « réfugié climatique » et affirmer que les catastrophes naturelles seraient plus dévastatrices²⁸.

Les médias ont évidemment été de la partie, soit pour vendre de la copie, soit par ignorance, soit encore par manque de temps ou d'espace rédactionnel. Encore récemment, par exemple, le journal *Le Monde* parlait d'un « chiffre record » à propos du nombre de réfugiés recensés en 2007 dans le rapport du HCR²⁹. Mais son décompte mélangeait les catégories juridiques et ne distinguait pas les réfugiés des déplacés internes, des demandeurs d'asile, des apatrides, des rapatriés et, plus généralement, des personnes prises en charge par l'institution onusienne. Au détour d'une phrase, l'auteur de l'article devait d'ailleurs admettre lui-même que le titre accrocheur du *Monde* ne correspondait pas à la réalité et que « plus des deux tiers de cette augmentation [entre 2006 et 2007 étaient] dus à un changement de méthode statistique ». Dans son rapport, le HCR précisait pour sa part qu'il avait modifié ses modes de calcul, qu'il prenait désormais en compte les personnes « en situation de réfugiés » et que « les chiffres de 2007 ne [pouvaient donc] pas vraiment être comparés avec ceux des années précédentes »³⁰. Le nombre de réfugiés à proprement parler avait en fait diminué au cours de la décennie passée. En incluant la catégorie un

²⁵ Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Du développement à l'humanitaire, ou le triomphe de la com' », *Revue Tiers Monde*, n° 200, 2009.

²⁶ Alex De Waal et Rakiya Omaar, « Can Military Intervention Be "Humanitarian"? », *Middle East Report*, n° 187/188, 1994.

²⁷ *Ibid.*, p. 7.

²⁸ En réalité, sur les 61,6 millions de morts recensés au cours des 100 catastrophes naturelles les plus meurtrières du XX^{ème} siècle, 87% ont été enregistrés dans la première moitié du siècle... et moins de 2% entre 1980 et 2000, essentiellement à cause de la famine éthiopienne de 1984-1985. A en croire les chiffres du réassureur allemand *Munich Re*, la première décennie du XXI^{ème} siècle a cependant été très meurtrière du fait du tsunami asiatique de 2004, du séisme pakistanais de 2005, du cyclone birman de 2008 et du tremblement de terre haïtien de 2010. Voir *Le Monde* du 5 janvier 2011 et la base de données accessible à l'adresse : <http://www.disastercenter.com/disaster/TOP100K.html>.

²⁹ Philippe Boloignon, « 25 millions de réfugiés dans le monde : un chiffre record, selon l'ONU », *Le Monde*, 18 juin 2007, p. 8.

³⁰ UNHCR, *2007 Global Trends : Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, Genève, United Nations High Commission for Refugees, 2008, p. 3.

peu à part des Palestiniens, il atteignait 16 millions d'individus en 2007, contre 14,3 en 2006 mais 16,4 en 1995. Même le nombre total de personnes prises en charge par le HCR avait baissé entre 2006 et 2007, passant de 32,9 à 31,7 millions, soit une diminution de 3%³¹.

Des problèmes récurrents

Bien entendu, une simple variation du nombre de réfugiés ou de guerres ne suffit pas à désamorcer tous les problèmes stratégiques que posent les camps. Dans un monde globalisé, les exilés jouent toujours un rôle important dans la fabrication et l'alimentation des processus de lutte armée. Il convient en outre de noter que les imprécisions des recensements des victimes de la guerre peuvent aussi jouer à la baisse. Ainsi, les puissances occidentales ont parfois essayé de minimiser le nombre de réfugiés comptabilisés dans les pays en développement, soit pour réduire leurs niveaux d'aide humanitaire, soit pour éviter des demandes d'asile sur leur propre territoire, soit encore pour ne pas ternir la réputation d'un gouvernement allié à l'origine de l'exode. De leur côté, les gouvernements du Sud n'ont pas été les derniers à essayer de masquer l'ampleur des crises dont ils étaient plus ou moins directement responsables, à l'instar de l'Ethiopie du Négus ou du Soudan de Nimeiry face aux famines de 1974 et 1984 respectivement. Résultat, il est possible que les effets inflationnistes ou réductionnistes finissent par se neutraliser lorsqu'on essaie de comptabiliser les réfugiés à travers le monde.

Surtout, les camps tendent à se pérenniser car ils sont devenus la solution à tout faire des organisations humanitaires, au risque d'entretenir des dynamiques conflictuelles qui retardent les sorties de crises. Tant les pays en développement que les bailleurs de fonds de l'aide internationale soutiennent en l'occurrence des logiques d'endiguement pour réguler les déplacements forcés de populations : les premiers pour contenir une « invasion » massive d'immigrants perçus comme porteurs de troubles ; les seconds pour éviter que des hordes de « miséreux » ne soient tentées d'aller demander l'asile outre-mer. Anticipant la demande des puissances occidentales, le HCR est même allé encore plus loin en participant au rapatriement forcé de réfugiés dont les pays hôtes voulaient se débarrasser. Sous la pression des autorités locales, cela a notamment été le cas des réfugiés éthiopiens à Djibouti en 1986, rwandais et burundais en Tanzanie en 1996, ou afghans en Iran à partir de 2004. On peut comprendre le dilemme des humanitaires en la matière : soit ils doivent laisser les victimes à leur triste sort et courent le risque d'être expulsés en dénonçant les violations de la Convention de Genève de 1951, qui pose le principe du non-refoulement ; soit ils acceptent de participer à des programmes de rapatriement coercitifs afin d'essayer d'en atténuer la brutalité. Dans le cas du HCR, relève Michael Barnett, il se trouve en outre que, d'emblée, l'agence onusienne avait considéré que le retour était la meilleure solution pour résoudre la crise des réfugiés³². Sa participation controversée à des procédures de refoulement devrait donc peu aux

³¹ *Ibid.*

³² Michael Barnett, *The International Humanitarian Order*, New York, Routledge, 2010, pp. 140-7.

pressions des Etats hôtes ou bailleurs : elle serait en quelque sorte constitutive de la genèse d'une institution héritée de la guerre froide.

De leur côté, les gouvernements des pays du Sud ont également restreint le droit d'asile. Parce qu'elle produit et accueille environ un tiers des réfugiés recensés dans le monde (30% en 2004, contre 33% en 1964), l'Afrique est emblématique dans ce domaine³³. Selon James Milner, elle a suivi le modèle de Schengen pour des raisons à peu près inverses à celles de l'Union européenne, à savoir l'abandon de ses idéaux panafricanistes et le blocage de ses processus d'intégration régionale. La fin de la guerre froide a accentué le phénomène en précipitant le déclin des régimes de parti unique qui, en fonction de leurs intérêts politiques, accueillaient des réfugiés en masse sans en rendre compte à la moindre opposition nationale. Depuis lors, les proclamations de solidarité entre les peuples ont laissé la place à des discours xénophobes que les processus de transition démocratique ont exacerbés en faisant des immigrés un enjeu électoral. De pair avec la libéralisation des économies africaines et les plans d'ajustement structurel de la Banque mondiale, la paupérisation de la population, la raréfaction des ressources et le démantèlement des Etats auraient également envenimé la compétition entre les « autochtones » et les « étrangers ». Résultat, l'Afrique aussi enferme ses réfugiés dans des camps qui jouent le rôle de centres de rétention administrative.

Un pareil phénomène ne résulte sûrement pas des seules pressions des bailleurs de fonds occidentaux de l'aide internationale. Il ne doit d'ailleurs pas faire oublier que les réfugiés ne passent pas tous par des camps. D'une manière générale, un bon nombre d'entre eux « s'évapore » dans la nature et la clandestinité, à l'instar des Nord-Coréens dispersés en Chine. D'autres échouent dans les quartiers ethniques des grandes villes mondialisées comme Toronto, Londres ou Sydney. De plus, certains camps finissent en quelque sorte par se « diluer » dans le tissu urbain, à l'instar des *Muhajir* de Karachi à la suite de la partition de l'Inde en 1947, des Palestiniens de Gaza depuis la création de l'Etat d'Israël en 1948, ou des Afghans de Peshawar après l'invasion de leur pays par l'Armée Rouge en 1980. De telles évolutions ont évidemment des répercussions directes sur les modes de mobilisation des groupes armés. Dans le cas de l'Afghanistan du temps de l'occupation soviétique, par exemple, les réfugiés accueillis dans des camps au Pakistan sont davantage repartis au combat que leurs compatriotes en Iran qui, mieux intégrés en ville, ont refait leur vie en exil. Une sorte de division transnationale du travail apparaît ainsi entre le fantassin rural qui agit directement sur les théâtres d'opération à proximité desquels il s'est établi, d'une part, et l'exilé urbain qui, à distance, finance ou commandite les luttes armées, d'autre part.

³³ James Milner, *Refugees, The State And The Politics Of Asylum In Africa*, New York, Palgrave, 2009, p. 42.

Des dilemmes pour les organisations humanitaires

Bien entendu, l'éventualité d'une participation directe des réfugiés aux hostilités n'est pas sans poser des problèmes éthiques et juridiques aux organisations humanitaires qui se préoccupent d'aider les victimes, quoiqu'il en soit par ailleurs de leur positionnement dans les conflits en cours. Aujourd'hui, des lieux comme Djabal au Tchad, Kakuma/Lokichokio au Kenya, Jénine en Cisjordanie ou Maela en Thaïlande sont emblématiques des tensions qui peuvent se cristalliser autour des principaux sites de regroupement de réfugiés dans le monde. Or, leur gestion pose clairement un problème de maintien de l'ordre pour les organisations de secours qui les ravitaillent. Dans bien des cas, celles-ci recourent aux polices locales, aux milices du cru ou à des sociétés de sécurité privée. Elles n'attendent évidemment pas que la communauté internationale se décide éventuellement à monter une opération de la paix. Cependant, le remède est parfois pire que le mal. En effet, les forces de l'ordre des pays en développement sont rarement respectueuses du droit humanitaire. Les quelques expériences du genre n'ont guère été probantes.

De la police des camps et de la responsabilité sociale de leurs commanditaires

Ainsi, la communauté internationale a essayé à plusieurs reprises de former des contingents spécialisés pour rétablir la sécurité dans les camps. En vertu d'un mémorandum de janvier 1995 concernant les réfugiés rwandais dans la région de Goma, le HCR a par exemple commencé à financer une unité de l'armée congolaise, le CZSC (Contingent zaïrois chargé de la sécurité des camps), qui devait s'avérer particulièrement indisciplinée et qui, non contente de racketter la population, finit par participer aux combats des « génocisseurs » hutu contre leur ennemi tutsi à la frontière. Pas découragée pour autant, l'agence onusienne a ensuite entrepris de policer les camps de réfugiés burundais par l'intermédiaire des forces de l'ordre tanzaniennes, s'engageant à leur verser deux millions de dollars par an dans le cadre d'un accord signé en janvier 1998. Sur de simples présomptions, des suspects ont alors été arrêtés, rackettés, torturés ou violés, quand ils ne sont pas restés croupir dans les prisons surpeuplées de la région parce qu'ils n'avaient pas les moyens de payer une caution ou un avocat. Résultat, les réfugiés burundais se sont encore plus méfiés de la police tanzanienne, refusant même de lui remettre les

voleurs qu'ils pouvaient identifier³⁴. Le HCR n'en a pas moins continué à travailler avec les forces de l'ordre des pays en développement. En avril 2008, les Nations Unies ont commencé à former une unité de la police tchadienne, le DIS (Détachement intégré de sécurité), afin d'assurer la sécurité des camps de réfugiés en provenance du Darfour. Au Kenya, encore, le HCR a prévu en septembre 2009 d'augmenter les effectifs de police chargés de surveiller les demandeurs d'asile somaliens enfermés dans les camps de Dadaab, ceci en dépit des exactions à répétition qui ont pu être observées sur un site ouvert depuis février 1991³⁵.

Evidemment, la participation à des opérations de maintien de l'ordre peut sembler assez paradoxale pour des organisations humanitaires et caritatives qui, *a priori*, ne souhaitent pas jouer de fonction coercitive. De pareils défis interrogent en l'occurrence leur responsabilité sociale et juridique vis-à-vis des populations qu'elles disent aider³⁶. On reproche en effet aux Casques bleus de ravitailler et de travailler de concert avec des armées nationales qui massacrent les civils et ne respectent pas le droit humanitaire, par exemple au cours d'opérations anti-guérilla dans l'Est du Congo-Kinshasa fin 2009. Les militants des droits de l'homme vilipendent également les compagnies pétrolières qui, par leurs impôts ou leurs contrats, financent l'appareil coercitif des dictatures sans pouvoir empêcher des actes répréhensibles. Or, les organisations humanitaires n'échappent pas aux problèmes de sécurité et de corruption que connaissent les multinationales sur les terrains de crise³⁷. Leurs tentatives d'accès aux victimes, notamment, rencontrent des difficultés qui ne sont pas sans rappeler celles des entreprises quand elles tentent de mettre la main sur des gisements ou des marchés dans des pays en proie à des troubles politiques.

On retrouve aussi certaines similitudes dans les stratégies d'action des uns et des autres. A l'occasion, les ONG recourent ainsi aux mêmes services de sécurité privée que les entreprises, précisément parce qu'elles rechignent davantage à demander l'intervention des armées ou des polices nationales. De plus, les humanitaires évitent généralement de s'associer à une des parties au conflit afin de sauvegarder leur neutralité, à l'instar des multinationales qui cherchent à préserver leurs intérêts auprès de tous les camps en présence. Sur le plan pénal, en outre, les dirigeants des deux types d'organisations font parfois face aux mêmes responsabilités, par exemple dans le domaine financier en vertu de la loi du 25 janvier 1985 en

³⁴ Loren Landau, *The Humanitarian Hangover: Displacement, Aid and Transformation in Western Tanzania*, Johannesburg, Witwatersrand University Press, 2008, pp. 111-2. Voir aussi : Simon Turner, *Politics of Innocence: Hutu identity, conflict, and camp life*, New York, Berghahn Books, 2010.

³⁵ Gerry Simpson *et al.*, "Welcome to Kenya". *Police Abuse of Somali Refugees*, New York, Human Rights Watch, 2010, p. 21.

³⁶ Andrew Clapham, *Human rights obligations of non-state actors*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 312-6.

³⁷ Roslyn Hees *et al.*, *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance: Final Research Report*, Berlin, Transparency International, 2008 ; Deborah Avant, « NGOs, Corporations and Security Transformation in Africa », *International Relations*, vol. 21, n° 2, 2007, pp. 143-61.

France³⁸. Enfin et surtout, la professionnalisation et la marchandisation des opérateurs humanitaires ont entraîné l'adoption des techniques de gestion et de communication du monde de l'entreprise³⁹.

Aussi n'est-il pas déraisonnable d'analyser la responsabilité sociale des organisations de secours. La remarque vaut évidemment pour leurs commanditaires, leurs fournisseurs et leurs partenaires. Passer le relais à des associations locales ne diminue en effet en rien la responsabilité des ONG internationales lorsqu'elles endossent le rôle de bailleurs plutôt que d'opérateurs. *A priori*, le « renforcement des capacités de la société civile », pour reprendre la formule en usage, permet certes de dépasser les limites d'une coopération de substitution qui enfonce les victimes dans une logique de dépendance et d'assistance. Mais il convient alors d'évaluer aussi l'apport et les défaillances des partenaires des agences d'aide dans les pays en développement⁴⁰. La difficulté est que les ONG du Sud et du Nord se retranchent derrière le caractère altruiste, non-lucratif et volontaire de leur engagement humanitaire pour réclamer une exemption de fait. Le caractère international de leurs actions ne facilite pas non plus les velléités de contrôle des législateurs nationaux. « Pour l'institution humanitaire, explique ainsi Rony Brauman, une souffrance humaine en vaut une autre où qu'elle se produise, car elle est par définition déterritorialisée... Autrement dit, il n'y a pas de géographie de la responsabilité humanitaire alors qu'il existe une géographie de la responsabilité politique »⁴¹.

Aux Nations Unies, il a d'ailleurs été question d'accorder une immunité diplomatique au personnel humanitaire, et pas seulement onusien⁴². Débattu à partir de 1965 et soumis au Conseil économique et social de l'ONU en 1984, un projet de Convention en ce sens devait finalement déboucher sur une version minimaliste qui, réduite à de simples vœux pieux, a essentiellement cherché à accélérer les procédures de dédouanement de l'assistance internationale dans des pays en crise⁴³. Les institutions humanitaires n'en ont pas moins continué de revendiquer une

³⁸ En tant que personnes physiques et pas seulement morales, employés et dirigeants associatifs sont ainsi susceptibles d'être poursuivis devant les tribunaux français. Au nom d'une sorte de principe de précaution qui punit « l'imprudence consciente », la loi du 10 juillet 2000 a même élargi le dispositif aux auteurs « indirects » de délits non intentionnels, sanctionnés pour avoir « joué un rôle prépondérant dans l'infraction en omettant de façon manifestement délibérée de prendre les mesures permettant de l'éviter ». Cf. Jean-François Haudebourg, « La responsabilité pénale des associations », in Lionel Prouteau (dir.), *Les associations entre bénévolat et logique d'entreprise*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, p. 161.

³⁹ Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Du développement à l'humanitaire, ou le triomphe de la com' », *op. cit.*.

⁴⁰ Judith Tandler, *Inside foreign aid*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1975, p. 42.

⁴¹ Rony Brauman, *Penser dans l'urgence : parcours critique d'un humanitaire, entretiens avec Catherine Portevin*, Paris, Seuil, 2006, pp. 215-6.

⁴² Peter Macalister-Smith, *International humanitarian assistance : disaster relief actions in international law and organizations*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985, p. 150.

⁴³ *Ibid.*

sorte d'irresponsabilité juridique. Pour échapper au contrôle « liberticide » des Etats, les ONG anglo-saxonnes, notamment, ont préféré s'autoréguler et monter un organisme basé à Genève, le HAP (*Humanitarian Accountability Project*), qui prétend remplir une fonction d'ombudsman sans répondre aux principes de séparation des pouvoirs en démocratie. Très restreints, les mécanismes de plainte et de saisine se déroulent en l'occurrence sur la base de procédures en huis clos où les médiateurs sont à la fois juges et parties. Résultat, les organisations membres du HAP ont donné le sentiment de chercher à « laver leur linge sale en famille ». A preuve, les scandales d'abus sexuels ou de corruption ont plutôt été révélés par des acteurs extérieurs au mouvement, à l'instar de la Fondation Akha au Laos⁴⁴.

Il est pourtant trois domaines au moins où la responsabilité sociale des humanitaires s'exerce avec une acuité particulière : la gestion du personnel, la logistique et la relation avec les communautés locales. Souvent accusées de privilégier les expatriés, les agences d'aide sont bien évidemment responsables du comportement et de la sécurité de tous leurs employés. Il ne s'agit pas seulement de réprimer les déviances, mais aussi de respecter le droit du travail et de protéger le personnel local en envisageant son évacuation en cas de crise, plutôt que de l'abandonner à son triste sort lors des massacres de Kigali au Rwanda en 1994 ou de Muttur au Sri Lanka en 2006. Comme les entreprises, en outre, les ONG sont partiellement responsables des fournisseurs et des prestataires qui ravitaillent leur chaîne logistique. Enfin, elles sont théoriquement redevables de leurs actions vis-à-vis des destinataires de leur aide, réfugiés inclus.

Le réalisme contre l'impératif moral

Le camp est loin d'être une solution idéale à cet égard. Certes, il présente l'avantage de faciliter les économies d'échelle qui permettent de ravitailler les victimes à moindre coût : les dépenses d'aide *per capita* seraient indéniablement plus élevées s'il fallait fournir des services au porte à porte à des réfugiés dispersés dans la nature. Mais le camp est aussi contre-productif sur le plan humanitaire car il favorise la transmission des maladies en regroupant la population dans des espaces plus ou moins restreints, par exemple au moment de la famine somalienne de 1991-1992⁴⁵. Le problème concerne également les victimes de catastrophes naturelles qui, en tant que telles, n'entraînent pas d'épidémies, contrairement à ce qu'on entend souvent dire⁴⁶. Dans le cas des guerres asymétriques, en outre, le regroupement de la population dans des espaces fermés brouille les distinctions entre civils et combattants, qui bénéficient ensemble de l'aide internationale.

⁴⁴ <http://www.observatoire-humanitaire.org/fusion.php?l=FRetid=1>.

⁴⁵ Steven Hansch *et al.*, *Lives lost, lives saved: Excess mortality and the impact of health interventions in the Somalia emergency*, Washington, Refugee Policy Group, 1994, p. 28.

⁴⁶ Michael Toole, « Communicable Diseases and Disease Control », in Noji, Eric (dir.), *The public health consequences of disasters*, New York, Oxford University Press, 1997, pp. 79-100.

Qu'il s'agisse des camps de réfugiés tenus par les Khmers Rouges en Thaïlande en 1979, des moudjahiddines afghans au Pakistan à partir de 1980 ou des « génocidaires » rwandais au Zaïre en 1994, les humanitaires ont ainsi ravitaillé des criminels de guerre qui sont pourtant exclus du dispositif de protection de la Convention de Genève de 1951. A l'intérieur de frontières dites nationales, le problème n'a pas non plus épargné les déplacés recrutés par des mouvements rebelles ou des milices paragouvernementales. Pire, les humanitaires ont alors pu se retrouver à faciliter des procédures de nettoyage ethnique. Pour reprendre la terminologie en usage au Burundi à partir du coup d'Etat militaire de 1996, ils ont en l'occurrence dû privilégier les « déplacés » tutsi réinstallés dans des sites protégés par l'armée, à la différence des « dispersés » hutu qui se méfiaient des soldats gouvernementaux et préféraient se cacher en brousse. Au Darfour à partir de 2003, encore, les organisations de secours ont contribué à fixer les cultivateurs « africains » dans des camps, tandis que les nomades fidèles au régime de Khartoum en profitaient pour s'emparer des terres laissées vacantes.

La gestion des camps pose ainsi de nombreux problèmes éthiques, juridiques et pratiques qui montrent bien les limites de l'aide internationale et invitent à multiplier les études de faisabilité avant de poursuivre des opérations humanitaires. Faut-il par exemple intervenir dans des camps fermés au risque de jouer le rôle d'un garde-chiourme pour le compte du HCR et des Etats qui le financent ou qui l'accueillent en espérant contrôler les flux migratoires ? Dans des pays en crise, faut-il par ailleurs aider les déplacés que les armées regroupent sur des sites surveillés afin d'isoler les mouvements de guérilla, quitte à fournir un soutien logistique à des stratégies militaires ? Enfin, faut-il poursuivre des programmes d'assistance dans des régions où les secours sont détournés par les combattants et contribuent à prolonger les conflits en permettant aux tortionnaires de continuer à acheter armes et munitions ?

Aucune de ces questions n'a évidemment de réponse simple. La fiabilité (plus que l'efficacité) des humanitaires s'apprécie surtout à l'aune de leur lucidité et de leur capacité d'analyse, quitte à se désengager des terrains où les dégâts collatéraux de l'aide l'emportent sur les effets bénéfiques. Concrètement, les secouristes sont partagés entre des positions réalistes ou morales difficilement réconciliables⁴⁷. Dite « conséquentialiste », la première consiste à mettre en balance les effets positifs et négatifs de l'aide pour introduire un seuil de détournement à partir duquel il vaut mieux s'arrêter⁴⁸. Elle est toutefois rarement mise en œuvre et se heurte à des problèmes de mesure et d'anticipation qui n'établissent pas toujours des liens de causalité très clairs entre l'assistance internationale et la prolongation des conflits. Pour les secouristes qui se réclament de la philosophie des médecins sans

⁴⁷ Desmond Gasper, « "Drawing a Line": Ethical and Political Strategies in Complex Emergency Assistance », *European Journal of Development Research*, vol. 11, n° 2, 1999, pp. 87-114.

⁴⁸ Hugo Slim, « Doing the right thing : relief agencies, moral dilemmas and moral responsibility in political emergencies and war », *Disasters*, vol. 21, n° 3, 1997, pp. 244-57.

frontières, la vraie question est plutôt de savoir s'il existe un « espace humanitaire » qui permette d'accéder librement aux victimes et de superviser directement l'aide sans passer par l'intermédiaire d'une structure inféodée à l'un des belligérants.

Justifiée par l'impératif moral de l'assistance à des personnes en danger, la deuxième position revient au contraire à limiter le champ de responsabilité des humanitaires, quitte à les dédouaner des dégâts collatéraux dont ils ne seraient pas directement les auteurs. Sur le plan déontologique, le sens du devoir commande en effet de poursuivre l'aide à tout prix, notamment en situation d'urgence. Mais un tel raisonnement ne résout évidemment pas le dilemme du médecin appelé par les bourreaux à ranimer une victime pour pouvoir continuer à la torturer⁴⁹. L'impératif moral de l'assistance à des personnes en danger n'excuse pas non plus les maladresses des humanitaires : transposée dans le monde moderne, la parabole du Bon Samaritain souligne tous les effets pervers d'un enfer pavé de bonnes intentions⁵⁰. Il ne s'agit pas seulement de s'interroger sur le rôle des secours dans la prolongation des conflits et des souffrances. Il faut aussi réfléchir à la façon dont les humanitaires peuvent malgré eux contribuer à légitimer ou masquer des exactions.

On se rappelle sans doute la controverse qu'avait suscitée le silence du CICR pendant la Seconde Guerre mondiale. A l'époque, l'institution genevoise connaissait *de visu* l'existence des camps d'extermination. Cependant, fidèle à sa politique de confidentialité, elle avait délibérément choisi de n'en rien dire afin de ne pas compromettre la poursuite de ses activités auprès des prisonniers de guerre aux mains de l'Allemagne nazie⁵¹. Le dilemme est bien connu. Soit les humanitaires dénoncent les abus dont ils sont témoins, au risque d'être expulsés par les belligérants et de ne plus pouvoir aider les victimes. Soit ils se taisent et se retrouvent, non pas à nier, mais à dissimuler des crimes contre l'humanité. Cette dernière option a d'évidentes implications juridiques. Si la Cour pénale internationale se développe convenablement, il se pourrait ainsi que, d'ici une vingtaine d'années, des humanitaires soient jugés pour complicité avec des seigneurs de guerre responsables de crimes contre l'humanité. A la barre des accusés, on retrouverait alors les compagnies extractives ou les organisations de secours qui, délibérément ou non, financent des dynamiques conflictuelles.

⁴⁹ Valérie Marange, *Médecins tortionnaires, médecins résistants : les professions de santé face aux violations des droits de l'homme. Contributions présentées à un séminaire international organisé par la Commission médicale de la Section française d'Amnesty International*, Paris, Découverte, 1989.

⁵⁰ Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Les ONG, à quoi bon ? », in Alain Houziaux (dir.), *L'aide au tiers-monde, à quoi bon ?*, Paris, Atelier, 2005, pp.85-110.

⁵¹ Jean-Claude Favez, *Une mission impossible ? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Lausanne, Payot, 1988.

Une pareille éventualité n'est pas aussi saugrenue qu'elle en a l'air⁵². Des chercheurs ont d'ailleurs développé le scénario en l'illustrant concrètement avec le cas de l'Ouganda⁵³. Dans le nord du pays, les organisations de secours sont en effet accusées d'avoir facilité à partir de septembre 1996 le regroupement forcé de la population Acholi à l'intérieur de camps ravitaillés par les humanitaires et « protégés » par l'armée en vue de vider les campagnes et d'isoler les rebelles de la LRA (*Lord Resistance Army*). Ainsi, les agences d'aide ont contribué à pérenniser et contrôler des sites qui, sans elles, n'auraient pu perdurer sans provoquer des émeutes locales ou des protestations jusque dans la capitale Kampala. Partant, elles ont perpétué une crise humanitaire qui n'aurait pas eu lieu d'être si les paysans avaient été autorisés à retourner chez eux cultiver leurs terres. Elles ont également légitimé la stratégie de l'armée ougandaise dans un pays très bien coté par la Banque mondiale et, d'une manière générale, la communauté internationale. Certaines d'entre elles ont même fini par nier que les Acholi avaient été contraints d'aller vivre dans des camps, prétendant qu'ils avaient fui d'eux-mêmes.

Pour Adam Branch, une telle politique de regroupement n'aurait sûrement pas été « possible sans l'assistance des humanitaires »⁵⁴. Relativement aux obligations des Conventions de Genève de 1949, il s'agit pourtant d'un crime de guerre : des civils ont été placés dans des camps contre leur volonté, ils n'y ont pas été protégés et leur enfermement ne répondait à aucune nécessité militaire, par exemple au moment d'une offensive de l'armée ougandaise. Sur le plan sanitaire, les conditions de vie à l'intérieur de ces sites étaient si mauvaises qu'elles ont provoqué davantage de victimes que les combats, avec des taux de mortalité allant jusqu'à 1 000 morts par semaine⁵⁵. Dans un pays où, précisément, la Cour pénale internationale a engagé une procédure contre la LRA, les humanitaires devraient donc répondre de leurs actes. Leur complicité paraît d'autant plus évidente que leurs convois sont escortés par l'armée et que l'accès aux camps est dûment régenté par des représentants du pouvoir qui menacent de couper les vivres si les Acholi ne votent pas en faveur du gouvernement.

En pratique, toute la difficulté sur le plan juridique sera évidemment de déterminer les niveaux de responsabilité des bailleurs institutionnels et des organisations humanitaires qu'ils financent. Concernant les organismes multilatéraux, notamment, il paraît peu probable que des représentants d'agences onusiennes comme le PAM ou l'UNICEF soient un jour traduits en justice devant la Cour pénale internationale. Pour ce qui est des ONG,

⁵² Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « L'asile dans les pays du Sud : les ONG humanitaires à l'épreuve de la guerre », *ProAsile, la revue de France Terre d'Asile* n° 15, 2007, pp. 23-5.

⁵³ Adam Branch, « Against Humanitarian Impunity: Rethinking Responsibility for Displacement and Disaster in Northern Uganda », *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 2, n° 2, 2008, pp. 151-73.

⁵⁴ Adam Branch, « Against Humanitarian Impunity: Rethinking Responsibility for Displacement and Disaster in Northern Uganda », *op. cit.*, p. 161.

⁵⁵ Andrew Mwenda, « Uganda's politics of foreign aid and violent conflict: The political uses of the LRA rebellion », in Allen, Tim et Vlassenroot, Koen, *The Lord's Resistance Army : Myth and Reality*, Londres, Zed Books, 2010, p. 56.

les Etats n'en sont pas moins méfiants et ils ont parfois cherché à réguler les agissements de leur secteur associatif sur la scène internationale. En Belgique, par exemple, l'arrêté royal du 1er mars 1991, qui encadre le statut des bénévoles envoyés à l'étranger, interdit explicitement aux humanitaires de participer à un conflit armé dans un pays en développement. L'objectif est en l'occurrence d'éviter des scandales qui, à partir d'initiatives privées, entraîneraient les Etats dans de graves crises diplomatiques. En Amérique, la législation interdit ainsi le mercenariat par souci de préserver la neutralité des Etats-Unis dans les conflits dont ils ne sont pas parties⁵⁶. Du côté gouvernemental comme rebelle, c'est finalement la notion de « participation » à des activités militaires qui pose problème⁵⁷. A l'occasion, elle peut en effet inclure des humanitaires lorsqu'ils soignent des blessés de guerre ou facilitent la logistique de groupes armés.

En Afrique du Sud, par exemple, une loi de 2006, le *Prohibition of Mercenary Activities in Country of Armed Conflict Act*, interdit aux ressortissants du pays de vendre leurs services pour recruter, équiper ou former des combattants à l'étranger, ceci sans même parler de leur participation directe à des activités militaires. Un pareil dispositif, dont les décrets d'application devaient être arrêtés courant 2009, vise surtout les compagnies de sécurité privée, notamment les sociétés engagées aux côtés des Américains en Irak. Il concerne toutefois également les organisations humanitaires sud-africaines, qui doivent désormais demander des autorisations à l'organisme chargé de réguler les exportations d'armes, le NCACC (*National Conventional Arms Control Committee*), avant de se déployer dans un pays en guerre. Si l'Afrique du Sud fait figure de pionnier en la matière, il n'est pas interdit de penser que d'autres législations nationales contre le mercenariat finiront à leur tour par restreindre les possibilités d'envoyer des secours dans les situations où l'aide a toutes les chances de nourrir les conflits.

Bien qu'elles fassent moins souvent l'objet d'actions en justice que les entreprises, les institutions humanitaires — associations incluses — sont en effet astreintes à un principe de responsabilité sociale lorsqu'elles se retrouvent malgré elles à ravitailler des régimes ou des groupes qui violent massivement les droits de l'homme. Fondamentalement, les critiques à leur encontre sont du même ordre que celles portées contre les multinationales et les industries extractives qui financent des dictatures. A l'argument moral de l'assistance à des personnes en danger s'en oppose un autre : la lutte contre l'impunité et l'élucidation des complicités dans les crimes de guerre. De ce point de vue, l'option d'un retrait des organisations humanitaires ne doit pas seulement s'envisager dans une optique utilitariste ou politique, mais aussi juridique. Dans tous les cas, les secouristes qui travaillent dans des camps de réfugiés n'ont certainement plus le droit d'ignorer les conséquences néfastes de leurs actions.

⁵⁶ Il s'agit de réprimer les initiatives individuelles. Les sociétés privées, elles, font l'objet d'autorisations spécifiques du moment que leurs interventions ne contreviennent pas aux objectifs de la politique étrangère des Etats-Unis.

⁵⁷ Nils Melzer, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, Genève, CICR, 2010.

Conclusion

En somme, il convient d'intégrer cette notion de « responsabilité sociale humanitaire » pour améliorer la gestion des migrations forcées en temps de crise. A défaut de couvrir tous les aspects de la question, on peut notamment insister sur quatre points.

Il paraît tout d'abord nécessaire de mener des études plus poussées sur le contexte politique, social et économique dans lequel travaillent les agences de secours lorsqu'elles créent et entretiennent des camps. La question, déjà ressassée maintes fois, revient à s'interroger sur la capacité d'analyse stratégique des organisations humanitaires. Aujourd'hui, on assiste à une « routinisation » des évaluations de l'aide internationale : le HCR, par exemple, en a commandité 17 de la sorte en 2004, contre 8 en 2000⁵⁸. Encore faudrait-il que ces rapports soient publiés et qu'ils ne servent pas seulement à cautionner des décisions qui ont déjà été prises par ailleurs ;

Il faut ensuite prendre conscience du fait que les effets pervers de l'aide sont directement imputables aux agences de secours et peuvent avoir des conséquences pénales. Plus que d'éventuelles sanctions ou menaces de sanctions, l'objectif est bien de mettre en place des mécanismes correctifs pour essayer de réduire les possibilités d'instrumentalisation politique et militaire de la présence humanitaire par les belligérants et les bailleurs de fonds. Sur le plan diplomatique, la difficulté est qu'un pareil dispositif viserait non seulement les pays du Sud, mais aussi du Nord lorsqu'ils assignent à l'aide des fonctions stratégiques qui visent à promouvoir leur intérêt national et pas seulement à sauver des vies ;

Revoir le modèle du regroupement des sinistrés dans des camps gigantesques et déstructurants sur le plan social est une autre nécessité. La répartition et l'éparpillement des victimes dans des sites réduits, plus adaptés aux économies locales et à échelle humaine, paraissent plus satisfaisants. Si les conditions le permettent, la liberté de circulation autour des camps est également souhaitable. En témoigne le relatif succès des sites de réinstallation de réfugiés soudanais dans le Nord de l'Ouganda, qui

⁵⁸ Roger Riddell, *Does foreign aid really work?*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 449.

ne dépassaient pas les 5 000 habitants et qui permettaient à leurs occupants de cultiver et mettre en valeur les terres environnantes⁵⁹ ;

Enfin, concernant les réfugiés, il faut appliquer plus strictement les textes conventionnels qui interdisent de refouler les victimes et ne préconisent nullement de recourir systématiquement à des camps pour gérer les migrations forcées de populations. Une telle lecture permettrait aussi d'écartier des bénéficiaires de l'aide les criminels de guerre qui, juridiquement, ne peuvent prétendre à un droit d'asile. De ce point de vue, une révision de la Convention de Genève de 1951, réclamée par certains juristes, paraît risquée car elle pourrait entériner les restrictions d'un droit d'asile que, très concrètement, les Etats occidentaux ont d'ores et déjà commencé à rogner.

⁵⁹ Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Les déplacements forcés de populations en Afrique de l'Est (Kenya, Tanzanie, Ouganda) » » in François Grignon et Hervé Maupeu (dir.), *L'Afrique Orientale : Annuaire 2000*, Paris, L'Harmattan-CREPAO, 2000, pp. 191-235.

Références

Documents officiels

UNHCR, *2007 Global Trends : Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, Genève, United Nations High Commission for Refugees, 2008.

Ouvrages et chapitres d'ouvrages

AUBIN Louise, « La sécurité humaine et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés », in DEVIN Guillaume (dir.), *Faire la paix : La part des institutions internationales*, Paris, Pepper, 2005.

BARNETT Michael et FINNEMORE Martha, *Rules for the world : international organizations in global politics*, New York, Cornell University Press, 2004.

BARNETT Michael, *The International Humanitarian Order*, New York, Routledge, 2010.

BRAUMAN Rony, *Penser dans l'urgence : parcours critique d'un humanitaire, entretiens avec Catherine Portevin*, Paris, Seuil, 2006.

CLAPHAM Andrew, *Human rights obligations of non-state actors*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

CRISP Jeff, « Who has counted the Refugees ? UNHCR and the Politics of Numbers », in LUBKEMANN, Stephen, MINEAR Larry et WEISS Thomas (dir.), *Humanitarian actions : social science connections*, Providence, Institute for International Studies, Brown University, 2000.

DEFOURNY Isabelle, « La prise en charge de la malnutrition par MSF à Maradi (2001-2007) », in CROMBE Xavier et JEZEQUEL Jean-Hervé (dir.), *Niger 2005, une catastrophe si naturelle*, Karthala, Paris, Médecins sans frontières, 2007.

DUMPER Michael (dir.), *Palestinian refugee repatriation : global perspectives*, Londres, Routledge, 2006.

FAVEZ Jean-Claude, *Une mission impossible ? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Lausanne, Payot, 1988.

FEARON James, « The rise of emergency relief aid », in BARNETT Michael et WEISS Thomas (dir.), *Humanitarianism in question : politics, power, ethics*, New York, Cornell University Press, 2008.

FISCHBACH Michael, *Records of dispossession : Palestinian refugee property and the Arab-Israeli conflict*, New York, Columbia University Press, 2003.

- HANSCH Steven *et al.*, *Lives lost, lives saved: Excess mortality and the impact of health interventions in the Somalia emergency*, Washington, Refugee Policy Group, 1994.
- HAUDEBOURG Jean-François, « La reponsabilité pénale des associations », in PROUTEAU Lionel (dir.), *Les associations entre bénévolat et logique d'entreprise*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.
- HEES Roslyn *et al.*, *Preventing Corruption in Humanitarian Assistance : Final Research Report*, Berlin, Transparency International, 2008.
- KAHN Clea, *Conflict, Arms, and Militarization : The Dynamics of Darfur's IDP Camps*, Genève, Graduate Institute of International Studies, Small Arms Survey, 2008.
- LANDAU Loren, *The Humanitarian Hangover : Displacement, Aid and Transformation in Western Tanzania*, Johannesburg, Witwatersrand University Press, 2008.
- LISCHER Sarah Kenyon, *Dangerous Sanctuaries: Refugee Camps, Civil War and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, Ithaca, Cornell University Press, 2005.
- MACALISTER-SMITH Peter, *International humanitarian assistance : disaster relief actions in international law and organizations*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985.
- MACK Andrew *et al.*, *Human Security Brief 2007*, Vancouver, Simon Fraser University, Human Security Centre, 2008.
- MACK Andrew *et al.*, *Human Security Report 2009*, Vancouver, Simon Fraser University, Human Security Centre, 2010.
- MARANGE Valérie, *Médecins tortionnaires, médecins résistants : les professions de santé face aux violations des droits de l'homme. Contributions présentées à un séminaire international organisé par la Commission médicale de la Section française d'Amnesty International*, Paris, Découverte, 1989.
- MASON Linda et BROWN Roger, *Rice, rivalry, and politics: managing Cambodian relief*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1983.
- MELZER Nils, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, Genève, CICR, 2010.
- MILNER James, *Refugees, The State And The Politics Of Asylum In Africa*, New York, Palgrave, 2009.
- MWENDA Andrew, « Uganda's politics of foreign aid and violent conflict: The political uses of the LRA rebellion », in ALLEN Tim et VLASSENROOT Koen, *The Lord's Resistance Army : Myth and Reality*, Londres, Zed Books, 2010.
- MYSLIWIEC Eva, *Punishing the Poor : The International Isolation of Kampuchea*, Oxford, Oxfam, 1988.
- PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, « Les déplacements forcés de populations en Afrique de l'Est (Kenya, Tanzanie, Ouganda) » in GRIGNON François et MAUPEU Hervé (dir.), *L'Afrique Orientale : Annuaire 2000*, Paris, L'Harmattan-CREPAO, 2000.

- PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Bruxelles, Complexe, 2001.
- PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, « Les ONG, à quoi bon ? », in HOUZIAUX Alain (dir.), *L'aide au tiers-monde, à quoi bon ?*, Atelier, Paris, 2005.
- RIDDELL Roger, *Does foreign aid really work?*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- RUFIN Jean-Christophe, *Le piège : quand l'aide humanitaire remplace la guerre*, Paris, Lattès, 1986.
- SCHMEIDL Susanne, « The Quest for Accuracy in the Estimation of Forced Migration », in LUBKEMANN Stephen, MINEAR Larry et WEISS Thomas (dir.), *Humanitarian actions : social science connections*, Providence, Institute for International Studies, Brown University, 2000.
- SIMPSON Gerry *et al.*, *"Welcome to Kenya". Police Abuse of Somali Refugees*, New York, Human Rights Watch, 2010.
- TENDLER Judith, *Inside foreign aid*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1975.
- THIBAUT Christel, *L'archipel des camps : l'exemple cambodgien*, Paris, PUF, 2008.
- TOOLE Michael, « Communicable Diseases and Disease Control », in NOJI Eric (dir.), *The public health consequences of disasters*, New York, Oxford University Press, 1997.
- TRANNIN Sabine, *Les ONG occidentales au Cambodge : la réalité derrière le mythe*, Paris, L'Harmattan, 2005.
- TURNER Simon, *Politics of innocence : Hutu identity, conflict, and camp life*, New York, Berghahn Books, 2010.
- WIHTOL DE WENDEN Catherine, *La question migratoire au XXIe siècle : migrants, réfugiés et relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

Articles de revues

- AVANT Deborah, « NGOs, Corporations and Security Transformation in Africa », *International Relations*, vol. 21, n° 2, 2007, pp. 143-61.
- BRANCH Adam, « Against Humanitarian Impunity: Rethinking Responsibility for Displacement and Disaster in Northern Uganda », *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 2, n° 2, 2008, pp. 151-73.
- CRISP Jeff, « Ugandan Refugees in Sudan and Zaïre : The Problem of Repatriation », *African Affairs*, vol. 85, n° 339, 1986, pp. 163-80.
- FOURCHARD Laurent, « Lagos and the invention of juvenile delinquency in Nigeria, 1920-1960 », *Journal of African History*, vol. 47, n° 1, 2006, pp. 115-137.
- GASPER Desmond, « 'Drawing a Line' : Ethical and Political Strategies in Complex Emergency Assistance », *European Journal of Development Research*, vol. 11, n° 2, 1999, pp. 87-114.

PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, « Villes en guerre en Somalie : Mogadiscio et Hargeisa », *Les dossiers du Ceped*, n° 59, 2000.

PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine : « L'asile dans les pays du Sud : les ONG humanitaires à l'épreuve de la guerre », *ProAsile, la revue de France Terre d'Asile*, n° 15, 2007.

PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, « Du développement à l'humanitaire, ou le triomphe de la com' », *Revue Tiers Monde*, n° 200, 2009.

PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, « Réfugié ou déplacé ? Les enjeux d'une requalification : l'exemple de la Géorgie après la guerre de 2008 », *Revue européenne de migrations internationales*, vol. 26, n° 3, 2011.

SLIM Hugo, « Doing the right thing : relief agencies, moral dilemmas and moral responsibility in political emergencies and war », *Disasters*, vol. 21, n° 3, 1997, pp. 244-57.

De WAAL Alex et OMAAR Rakiya, « Can Military Intervention Be "Humanitarian"? », *Middle East Report*, n° 187/188, 1994.

Articles de presse

BOLOPION Philippe, « Au Tchad, les camps de réfugiés du Darfour sont un vivier pour la rébellion soudanaise », *Le Monde*, 1^{er} juillet 2006.

BOLOPION Philippe, « 25 millions de réfugiés dans le monde : un chiffre record, selon l'ONU », *Le Monde*, 18 juin 2007.

Sites Internet

DISASTER CENTER, « The most deadly 100 natural disasters of the 20th century », disponible à l'adresse :

<http://www.disastercenter.com/disaster/TOP100K.html>

OBSERVATOIRE DE L'ACTION HUMANITAIRE :

<http://www.observatoire-humanitaire.org/>

HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES (HCR) : <http://www.unhcr.fr/>

REFUGEE STUDIES CENTRE (Oxford)

<http://www.rsc.ox.ac.uk/>

Informations aux lecteurs

Si vous êtes intéressé(e) par d'autres publications de la collection, veuillez consulter la section « Focus stratégique » sur le site Internet de l'Ifri :

www.ifri.org/

Les derniers numéros publiés de la collection « Focus Stratégique » sont :

- Amaury de Féligonde, « Caveats to Civilian Aid Programs in Counterinsurgency. The French Experience in Afghanistan », *Focus stratégique*, n° 24bis, décembre 2010.
<http://www.ifri.org/downloads/fs24bisdefeligonde.pdf>
- Dominique Lecompte, « L'ONU, Pygmalion malhabile. La fragilité du *nation building* au Timor », *Focus stratégique*, n° 26, novembre 2010.
<http://www.ifri.org/downloads/fs26lecompte.pdf>
- Anne-Henry de Russé, « France's return into NATO : French military culture and strategic identity in question », *Focus stratégique*, n° 22 bis, octobre 2010.
<http://www.ifri.org/downloads/fs22bisderusse.pdf>
- François Géré, « Contre-insurrection et action psychologique. Tradition et modernité », *Focus stratégique*, n° 25, septembre 2010.
<http://www.ifri.org/downloads/fs25gere.pdf>
- Amaury de Féligonde, « La coopération civile en Afghanistan. Une coûteuse illusion ? », *Focus stratégique*, n° 24, août 2010.
<http://www.ifri.org/downloads/fs24defeligonde.pdf>
- Pierre Chareyron, « Les armées britanniques. Un modèle en crise », *Focus stratégique*, n° 23, juillet 2010.
<http://www.ifri.org/downloads/fs23chareyron.pdf>
- Anne-Henry de Russé, « La France dans l'OTAN. La culture militaire française et l'identité stratégique en question », *Focus stratégique*, n° 22, juin 2010.
<http://www.ifri.org/downloads/fs22derusse.pdf>