

Quand les camps deviennent des villes

Rony Brauman

2017

Alternatives Economiques, mars 2017.

Le *Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires* (CRASH) a été créé par Médecins sans frontières en 1999. Sa vocation : stimuler la réflexion critique sur les pratiques de l'association afin d'en améliorer l'action.

Le Crash réalise des études et analyses portant sur l'action de MSF dans son environnement immédiat. Elaborées à partir des cadres et de l'expérience de l'association, ces textes ne représentent pas la « ligne du parti » MSF, pas plus qu'ils ne cherchent à défendre une conception du « vrai humanitaire ». Leur ambition est au contraire de contribuer au débat sur les enjeux, contraintes, limites – et par conséquent dilemmes – de l'action humanitaire. Les critiques, remarques et suggestions sont plus que bienvenues, elles sont attendues.

The *Centre de reflexion sur l'action et les savoirs humanitaires* (CRASH) was created by Médecins Sans Frontières in 1999. Its objective is to encourage debate and critical reflexion on the humanitarian practices of the association.

The Crash carries out in-depth studies and analyses of MSF's activities. This work is based on the framework and experience of the association. In no way, however, do these texts lay down the 'MSF party line', nor do they seek to defend the idea of 'true humanitarianism'. On the contrary, the objective is to contribute to debate on the challenges, constraints and limits –as well as the subsequent dilemmas- of humanitarian action. Any criticisms, remarks or suggestions are most welcome.

Quand les camps deviennent des villes

Rony Brauman

Il n'est guère de marqueur des transformations géopolitiques plus sensible que le réfugié. Non pas la personne réfugiée en tant que telle, mais le phénomène des réfugiés, les représentations qui le rendent visible, les discours auxquels il donne lieu. L'année 2016 aura été, de ce point de vue, celle d'un ébranlement comme l'Europe n'en avait pas connu depuis la guerre d'ex-Yougoslavie (1991-1995), laquelle fut d'ailleurs gérée par les gouvernements européens sous l'angle de l'endiguement des flux : on estimait à deux millions le nombre de personnes déplacées à l'intérieur des frontières de ce pays, et seule une infime partie d'entre elles franchirent la frontière. En désaccord sur le règlement politique de ce conflit, les pouvoirs européens étaient parvenus à agir de concert pour le contenir dans les limites territoriales de la Yougoslavie. Les camps de réfugiés n'avaient plus leur place en Europe, l'ex-Yougoslavie allait devenir un modèle de gestion internationale des réfugiés ou déplacés. Rappelons que, selon la terminologie fixée par le droit humanitaire, un réfugié est une personne qui fuit des persécutions ou des violences et se trouve hors de son pays ; lorsqu'elle fuit son lieu de résidence mais se trouve à l'intérieur du pays dont elle a la nationalité, il s'agit d'une « personne déplacée ». Le HCR, l'agence des Nations unies chargée d'apporter assistance et protection aux réfugiés, s'est vu attribuer pour la première fois lors de la guerre d'ex-Yougoslavie la compétence d'agir pour les personnes déplacées.

Loin d'être une simple extension bureaucratique de son domaine d'action, cette nouvelle compétence manifestait une mutation de la perception et de la gestion des mouvements de populations dans les pays en guerre et à leur périphérie. Jusqu'alors, c'est-à-dire pendant la guerre froide, le camp de réfugiés en était le modèle, voire l'emblème : le nombre des réfugiés avait augmenté constamment depuis la fin des années 1970, en rapport avec une intensification des conflits liés à l'affrontement Est-Ouest. Si la détente était à l'ordre du jour en Europe, ce n'était en effet pas le cas dans ce qu'il était encore convenu d'appeler le tiers-monde. En Amérique centrale, en Afrique australe et orientale, en Asie centrale, les conflits faisaient rage, provoquant l'exode de millions de personnes cherchant à échapper à la guerre ou, comme ce fut le cas pour les pays d'Indochine passés au communisme, fuyant l'oppression. Entre 1976 et 1983, le nombre des réfugiés recensés par le HCR est ainsi passé de moins de trois à près de douze millions. Majoritairement regroupés dans des camps où leur sécurité était assurée au prix de leur liberté, ils bénéficiaient de l'assistance internationale prodiguée par l'intermédiaire des ONG. Territoires humanitaires par excellence, les camps n'étaient cependant pas que cela ; ils étaient aussi des lieux sanctuaires pour les forces de guérilla opérant dans le pays d'origine, qui y recrutaient et y prélevaient différentes ressources. A ces deux titres, les camps faisaient partie du dispositif de guerre froide, tant parce qu'ils attestaient l'échec du communisme (90% des réfugiés fuyaient un régime ou une guerre soutenu par les Soviétiques) que parce qu'ils étaient un instrument de combat anticommuniste. La plupart de ces camps ont peu à peu disparu au cours des années qui ont suivi la fin de la guerre froide, la majorité des réfugiés étant retournés dans leurs pays d'origine lorsque le conflit avait pris fin, ou s'étant installés dans le pays d'accueil, seule une infime minorité ayant été réinstallée dans un pays occidental.

Avec la disparition de l'URSS, les camps de réfugiés ont perdu leur valeur stratégique mais les conflits armés n'ont pas disparu pour autant. Les mouvements forcés de population se sont donc poursuivis, l'Afghanistan demeurant, au fil des guerres qui ont suivi son invasion par l'Armée rouge, l'un des premiers « producteurs » de réfugiés et déplacés. C'est toutefois principalement à l'intérieur des pays concernés que l'aide internationale a alors été mise en œuvre, à la faveur de déploiements de forces de maintien de la paix, selon le « modèle » yougoslave dont il était

question plus haut. Le conflit du Darfour (2004-...) au Soudan en fournit une illustration, le nombre des réfugiés au Tchad (environ 250 000) étant sans commune mesure avec celui des déplacés internes (deux millions). Notons toutefois que la guerre civile du Soudan du Sud (2013-...) a poussé plus de deux cent mille personnes vers l'Éthiopie, et récemment 500 000 vers l'Ouganda voisin, lesquels ne se sont pas estimés menacés dans leur existence comme certains le disaient en France à propos des 6000 demandeurs d'asile de Calais.

Les Nations unies estiment à 65,3 millions le nombre de personnes déplacées de force dans le monde, dont 21,3 sont des réfugiés, parmi lesquels 5,2 millions de Palestiniens. Ces derniers font en effet l'objet d'un décompte spécifique et sont placés sous l'égide d'une agence dédiée des Nations unies, l'UNRWA, leur exil est antérieur à la convention de 1951 sur les réfugiés qui fonde le HCR : ce sont les réfugiés de la guerre de 1948 et leurs descendants. A Gaza comme en Cisjordanie et au Liban, ils vivent dans des quartiers spécifiques. Ceux-ci sont parfois désignés sous le nom de « camps » alors qu'ils ne se distinguent pas à l'œil nu du reste des habitations, mais existent dans l'esprit de tous comme des entités urbaines à part.

Ces camps-villes où vivent les plus anciens réfugiés de notre époque préfigurent-ils le futur des réfugiés et déplacés ? Si l'on ne peut généraliser cette situation, on doit constater que le phénomène s'étend. Le plus grand « producteur » de réfugiés et déplacés est aujourd'hui la Syrie : quatre millions de Syriens ont quitté leur pays, et deux fois plus sont déplacés à l'intérieur des frontières, un tiers d'entre eux vivant dans des camps. Les autres sont dispersés au sein de la population locale. Les « camps » du Darfour où se sont regroupés les deux millions de villageois chassés de chez eux au plus fort de la guerre sont devenus des quartiers périphériques des villes de cette province. Il en va de même des camps de Dadaab, au Kenya, qui datent de 1992 et où sont aujourd'hui réfugiés 400 000 Somaliens fuyant la guerre qui se poursuit dans leur pays depuis vingt-cinq ans. Une génération entière est née dans cette agglomération, qui n'est plus un camp sans être une ville, et dont les habitants restent des étrangers aux yeux des autorités kényanes qui menacent de les renvoyer en Somalie. Les Darfouriens déplacés restent toutefois des Soudanais, qui ne sont pas sous le coup d'une menace d'expulsion, comme celle qui pèse sur les Somaliens de Dadaab. Quant aux réfugiés palestiniens, qui peut dire le sort qui les attend en Cisjordanie et au Liban ? Sous l'apparence commune de camps devenus des agglomérations se cachent des réalités humaines et politiques radicalement différentes. Le règlement des conflits qui en sont à l'origine relevant à court terme du vœu pieux, les pays concernés et le dispositif de l'aide sont condamnés à parer au plus pressé : ici soutenir un programme d'urbanisation, là aider à la réinstallation dans un pays d'accueil, y compris en Europe, ou encore assister des rapatriements partiels. Le temps où les camps de réfugiés représentaient un moment critique mais fugitif est décidément révolu.