



Par

François Gemenne

CHERCHEUR

13 juin 2017

MONDE

DROIT

IMMIGRATION

SOMMAIRE DE

L'ARTICLE

Réfugiés :
naissance
d'une catégorie

-

Une
dichotomie
inopérante

-

Boîte de
Pandore

On aurait d'un côté les réfugiés, fuyant la guerre, de l'autre des migrants venus chercher fortune ? La distinction, née après-guerre, ne résiste pas à l'analyse, d'autant qu'aux motifs politiques et économiques se conjuguent désormais les facteurs environnementaux. Mais il est urgent de n'y rien changer : sur elle, repose le droit international.

Le besoin de simplification conduit à vouloir faire entrer les choses dans des catégories bien définies. Les distinctions sont nécessaires pour penser les migrations et pour organiser les politiques, mais elles sont souvent mal comprises : on tente de superposer des catégories juridiques avec des catégories empiriques ; on continue à employer toute une série de catégories profondément inadaptées aux migrations actuelles.

Aussi vais-je ajouter un peu de confusion à ces flous catégoriels, en montrant en quoi les déplacements liés aux dégradations de l'environnement interrogent les catégories autour desquelles se sont organisées notre pensée sur les migrations mais aussi nos politiques d'asile et d'immigration.



RÉFUGIÉS : NAISSANCE D'UNE CATÉGORIE

La dichotomie est devenue classique. D'un côté, il y aurait ceux qui sont contraints de se déplacer en raison de violences ou de persécutions. On a imaginé pour eux un régime international de protection, formalisé dans la convention de Genève de 1951. De l'autre, ceux qui décident de se déplacer de leur propre chef, dans le but d'améliorer leur vie – et d'abord leur salaire – et de fournir ainsi des revenus complémentaires à leur famille : ils sont considérés comme des migrants volontaires de type économique. Privés d'un droit à un régime international de protection, ils sont laissés à la bonne volonté des États et des gouvernements qui peuvent choisir de les accepter sur leur territoire ou, au contraire, les renvoyer à l'expéditeur comme des marchandises. Même la recherche a, en un sens, accepté cette dichotomie...

C'est autour d'elle que la convention de Genève s'est construite, devenant la pierre angulaire du droit international des réfugiés et le principal instrument de leur protection. Pourtant ses rédacteurs, au sortir de la seconde guerre mondiale, n'avaient pas du tout imaginé la portée universelle qu'elle a acquise aujourd'hui. Les quatre grandes puissances de l'époque (Royaume-Uni, Russie, États-Unis, France) négociaient là un arrangement pour régler le problème du déplacement de millions de personnes en Europe suite à la guerre. Au cours des années vingt et trente, lorsqu'il y avait une crise de réfugiés, on négociait entre pays concernés un arrangement *ad hoc*, une sorte de petit traité pour résoudre le problème. La convention de Genève s'inscrivait dans cette lignée : elle avait vocation à s'appliquer de façon circonscrite géographiquement (en Europe) et temporellement (pour les réfugiés déplacés par la seconde guerre mondiale). Un petit secrétariat fut créé pour délivrer les documents et superviser son application. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) est initialement institué pour trois ans : on estime alors qu'en 1954 la question sera réglée et la nécessité de la Convention disparaîtra d'elle-même, faute d'objet.

La convention de Genève avait vocation à s'appliquer de façon circonscrite géographiquement et temporellement.

Les Critères d'attribution du statut de réfugié sont choisis en fonction de ce qui se faisait déjà, tout en tenant compte de la situation. Les délégués russes ont tenté d'ajouter d'autres critères, en proposant que puissent bénéficier du statut de réfugié les déplacés économiques, c'est-à-dire, dans leur esprit, les victimes des persécutions du capitalisme qui viendraient trouver un asile dans la Russie bolchévique. Les trois autres puissances n'y étant pas prêtes, on s'en tiendra à des motifs strictement politiques pour l'attribution du statut.

Mais comment cette Convention, conçue au départ comme un arrangement *ad hoc*, pour une durée limitée, peut-elle toujours constituer la pierre angulaire de la protection des réfugiés ? Peu à peu, on a estimé que ce texte, conçu en Europe, pouvait avoir une utilité pour ceux qui se trouvaient dans des situations comparables en Afrique ou en Asie, à la suite des processus de décolonisation et de leurs lots de violences. Face aux crises de réfugiés qui se multipliaient un peu partout autour du globe, on a jugé disposer d'un instrument. C'est en 1967 que sont levées les conditions d'application de la convention de Genève : désormais, elle s'applique partout dans le monde – du moins dans tous les pays signataires – pour tout type de réfugiés, et non uniquement aux déplacés par la seconde guerre mondiale.

Comment oublier qu'initialement la Convention n'avait pas la portée universelle qu'on lui prête aujourd'hui ?

Comment oublier, cependant, qu'initialement la Convention n'avait pas la portée universelle qu'on lui prête aujourd'hui ? Les travaux préparatoires indiquent explicitement qu'elle n'a pas vocation à s'appliquer à de futurs mouvements de réfugiés. Or nous continuons à l'appliquer alors que les flux migratoires sont devenus très différents.



UNE DICHOTOMIE INOPÉRANTE

Contrairement aux années cinquante ou soixante, les gens ne migrent plus d'un point A vers un point B. Les parcours migratoires sont devenus infiniment plus complexes, avec des étapes nombreuses, des retours, des diversions, des bifurcations. Au lieu de parcours linéaires, on se trouve devant des parcours fragmentés, étalés souvent sur plusieurs mois ou années. Et l'on ne migre plus pour un motif unique : les raisons se superposent les unes aux autres, s'additionnent au cours des étapes du parcours, souvent se modifient mutuellement. De façon croissante, on verra dans des parcours migratoires une influence conjointe de facteurs économiques, politiques, culturels, sociaux et, de plus en plus, environnementaux.

On ne migre plus pour un motif unique : les raisons se superposent les unes aux autres, s'additionnent au cours des étapes du parcours, souvent se modifient mutuellement.

Car les dégradations de l'environnement, qu'il s'agisse d'une catastrophe naturelle brutale ou de dégradations plus lentes (processus de désertification, de déforestation, hausse du niveau des mers...) poussent sur les routes de plus en plus d'individus. Elles deviennent ainsi un facteur majeur de déplacements dans le monde. Même si beaucoup de ces migrations restent absentes des statistiques (ce sont, pour l'essentiel, des migrations internes sur d'assez courtes distances), même si elles n'attirent guère l'attention des organisations internationales ou des ONG, elles troublent profondément deux principes fondateurs de la dichotomie sur laquelle on s'appuie pour classer les migrations.

Migrations forcées ou volontaires ?

En premier lieu, elle trouble la distinction entre migrations forcées et volontaires. Dans toute migration, il y a une part de contrainte et une part de libre arbitre, dans des proportions certes variables selon les cas.

Le vocable de « migration environnementale », en particulier, englobe des flux très différents. Va-t-on considérer comme migrants environnementaux les retraités britanniques qui achètent une maison dans le Sud de la France, parce qu'ils sont lassés de la brume et de la pluie ? Comme le sont les familles du Bangladesh dont le village a été ravagé par un cyclone ? Ces deux types de migrants n'ont rien à voir l'un avec l'autre, ne posent pas les mêmes défis politiques et n'appellent évidemment pas les mêmes réponses.

On fait comme si la migration environnementale était distincte des dynamiques migratoires mondiales.

On fait pourtant comme si la migration environnementale était distincte des dynamiques migratoires mondiales. En réalité, beaucoup de ceux qui se déplacent en raison des dégradations de leur environnement (mis à part les retraités britanniques et américains) sont contraints de se déplacer. Mais ils vont aussi, dans une certaine mesure, choisir de se déplacer, par exemple, pour anticiper une situation future. Ainsi dans les petits États insulaires du Pacifique sud ou de l'océan Indien, de plus en plus d'habitants migrent vers l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, parce qu'ils savent qu'à terme leurs terres seront inondées et que leur pays risque de disparaître complètement. Évidemment, ils ne migrent pas de gaîté de cœur, c'est pour eux un déchirement, mais ils le font comme une sorte de stratégie d'assurance.

Plutôt que de faire des migrations forcées ou volontaires deux catégories distinctes, n'est-il pas plus utile de les concevoir comme deux extrémités d'un *continuum* ? Des extrémités très rarement atteintes, au demeurant, sauf dans des cas très particuliers.

Le Haut Commissariat aux réfugiés n'a pas de mandat pour venir en aide aux personnes victimes de catastrophe naturelle ou de dégradation de l'environnement.

Le Haut Commissariat aux réfugiés n'a pas de mandat pour venir en aide aux personnes victimes de catastrophe naturelle ou de dégradation de l'environnement. Or cette distinction, que l'on peut mettre en cause théoriquement, se trouve aussi mise en cause empiriquement. Suite au tsunami qui a ravagé l'Asie du Sud et du Sud-Est, au lendemain du jour de Noël en 2004, 2 millions de personnes se sont trouvées déplacées. Or le HCR était déjà présent au Sri Lanka. Les officiels du HCR qui géraient les camps de réfugiés ont vu arriver, outre les réfugiés déplacés par la guerre civile qui ravageait le pays, ceux qui l'étaient par le tsunami. Pour des raisons de simple humanité, il était impossible de faire le tri. Et pour la première fois, un peu contraint par la réalité, le HCR déploie une opération humanitaire de grande ampleur d'assistance à des victimes de catastrophes naturelles. Cette expérience entraînera en son sein une sorte de révolution : de plus en plus, il sera amené, comme les autres organisations en charge des réfugiés, à s'occuper sur le terrain de personnes déplacées par des dégradations de leur environnement.

Migration politique ou économique ?

De même, la logique de distinction entre les facteurs politiques et économiques doit pouvoir être remise en cause. Tous deux sont profondément influencés par les facteurs environnementaux. En Afrique, par exemple, à peu près la moitié de la population dépend directement de l'agriculture pour sa subsistance. Toute variation de la température ou de la pluviométrie affecte directement les récoltes qui fournissent l'essentiel des revenus.

Pour cette moitié de la population africaine, l'environnement et l'économie, c'est la même chose. D'où des processus migratoires très importants, avec un exode rural de plus en plus marqué vers les grands centres urbains. Et parfois un prolongement par une migration internationale. Autrement dit, des migrants économiques que nous accueillons en Europe et que nous désignons comme tels sont aussi des migrants environnementaux.

Par ailleurs, les facteurs environnementaux jouent un rôle croissant dans la génération de plusieurs conflits. Qu'on pense à l'impact de la sécheresse en Syrie sur les origines du soulèvement, ou au cas du Darfour. Au fur et à mesure qu'on avancera dans le XXI^e siècle, les facteurs de migration seront de plus en plus imbriqués. S'échiner à vouloir trier les migrations selon le motif sera de plus en plus artificiel, de plus en plus vain.

S'échiner à vouloir trier les migrations selon le motif sera de plus en plus artificiel, de plus en plus vain.

Pourtant, cette dichotomie entre réfugiés politiques et migrants économiques revient en force à l'occasion de ce qu'on a appelé « la crise des réfugiés ». Nombre de médias et de responsables politiques, mais aussi d'associations, insistent sur la nécessité de séparer clairement les réfugiés des migrants. Parce que, bien entendu, ils n'ont pas droit à la même protection. Des politiques différentes doivent, d'un côté, protéger les réfugiés, de l'autre, gérer les « flux de migrants ».

Cette dichotomie permet de faire face à la réticence des gouvernements et des opinions publiques. D'où l'insistance de certains sur la nécessité d'une protection des réfugiés et sur l'importance de ne pas faire des politiques d'asile des instruments de contrôle de l'immigration, de leur réserver le caractère humanitaire qu'elles n'auraient jamais dû abandonner.

Mais le problème du retour de cette dichotomie, c'est le jugement normatif qu'elle nous conduit à porter : il y aurait d'un côté des bons réfugiés, qu'il faudrait accueillir, de l'autre des mauvais migrants, qu'il faudrait renvoyer. Comme si la présence des premiers était plus légitime que celle des seconds, comme si nous pouvions, depuis nos capitales occidentales, nous ériger en juges de la légitimité de la migration des uns et des autres.



BOÎTE DE PANDORE

Serait-il donc temps d'envisager une adaptation de la convention de Genève ? Et de faire en sorte que l'instrument de protection des réfugiés, au cœur de l'organisation de l'asile, soit adapté aux réalités des migrations forcées d'aujourd'hui ?

Il y aurait de multiples raisons de la faire évoluer, pour imaginer un dispositif dynamique plutôt que statique. Mais ni les opinions publiques, ni les gouvernements ne sont prêts à réviser la Convention. Et beaucoup craignent que, si les modifications étaient envisageables, bien des États pourraient se saisir de l'occasion pour la jeter aux oubliettes, voire pour retirer leur signature.

Nous sommes ainsi tétanisés : nous avons fait de ce texte *ad hoc* un « talisman » intouchable, de crainte que, si jamais il était remis sur la table, on ne tente de s'en débarrasser. En tant que chercheur, je suis favorable à une révision de la convention de Genève, mais comme observateur de la vie politique et comme citoyen concerné, j'y suis tout à fait hostile ! C'est une bien triste époque.

25 mars 2017, colloque Confrontations « Accueillir l'étranger – le défi ».