



# PROTÉGER ET CONTRÔLER : LES DEUX VISAGES DU HCR

**Mai 2020**

Pour qui s'intéresse aux questions migratoires au travers des reportages des médias non spécialisés, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) apparaît comme une ONG, alors qu'il s'agit d'une agence onusienne et que plus de 85% de son budget provient de contributions étatiques. Son point de vue est ainsi régulièrement convoqué pour contrebalancer les discours hostiles aux réfugié-e-s. Pour le HCR, qui fait appel à la générosité du public, la communication est d'ailleurs centrale.

Les déclarations du HCR, destinées à être reprises par la presse, sont conçues pour ne pas heurter ses principaux donateurs. Ce sont donc ses non-dits qui doivent être décryptés. Ainsi, en février 2020, en réaction à la situation dramatique des réfugié-e-s maintenu-e-s dans les hotspots grecs, le HCR demandait une « action décisive pour mettre fin aux conditions alarmantes dans les îles de la mer Égée ». Mais le terme de hotspot ne figure pas dans le communiqué, le HCR lui préférant l'euphémisme « centre de réception » ; et, s'il en appelle aux responsabilités du gouvernement grec, il passe sous silence celles de l'Union européenne (UE), qui a inventé la « solution hotspot » en 2015, dont le HCR est lui-même partie prenante depuis l'origine.

De même, pour expliquer, au début de l'année 2020, que « la Libye n'est pas un pays sûr, ni une terre d'asile », la porte-parole du HCR évoque le contexte politique chaotique dans le pays. Mais elle ne fait aucune allusion aux efforts menés depuis des années par les pays européens pour empêcher les exilé-e-s de prendre la mer, les condamnant à être les otages des milices.

Partagé entre sa mission et les injonctions de ses bailleurs, le HCR ne peut être considéré comme un lanceur d'alerte, ni même un acteur humanitaire : sa présence dans les îles grecques comme en Libye tient au fait qu'il a été acteur du processus de mise à distance et de tri des exilé-e-s prôné par l'UE. Dès lors, ses cris d'alarme, aussi sporadiques qu'inconséquents, n'offrent pas de secours véritable aux femmes et aux hommes que la convention de Genève de 1951 ne protège plus.

# Le HCR et le contrôle des mobilités

Le HCR a pour mission fondatrice la protection des personnes réfugiées et la mise en œuvre à leur profit de trois « solutions durables » : le rapatriement volontaire dans le pays d'origine, l'intégration dans le premier pays d'asile et la réinstallation dans un pays tiers. Dans un monde qui compte 70,8 millions de personnes déplacées relevant de son mandat en 2020, le HCR s'affiche comme un acteur majeur de la scène humanitaire.

Mais si l'agence excelle à mettre en avant une rhétorique de protection, son intitulé même trahit l'ambiguïté de son rôle, entre protection et contrôle. Présenté comme le gardien de la convention de Genève sur les réfugié·e·s, le HCR assure souvent, pour le compte de ses bailleurs (à savoir les États – et notamment les pays européens), une mission de contrôle des personnes réfugiées, faisant ainsi office de police. Impliqué dès le début des années 2000 dans la construction de la politique commune d'immigration et d'asile européenne, le HCR, qui devait garantir des normes minimales pour l'accueil des populations déplacées, a rapidement aligné ses priorités sur celles de l'UE : limiter au maximum l'arrivée des personnes migrantes sur le sol européen, ce qui l'a conduit à renoncer à une partie de ses obligations en matière de protection internationale. Reprenant l'idée fantasmée d'une Europe submergée par les demandes d'asile, le HCR a ainsi intégré dans ses objectifs la recherche de solutions visant à transférer la responsabilité de la protection des personnes déplacées à l'extérieur de l'espace européen.

Prétextant la nécessité d'assurer

une plus grande équité dans le partage des responsabilités, le HCR lançait en 2003 le processus « Convention plus », qui prévoyait la signature d'accords entre pays de destination, de transit et d'origine, dont les finalités avalisaient les politiques d'externalisation des frontières de l'UE : il s'agissait d'assurer la protection des réfugié·e·s au « plus près de leur région d'origine », de faciliter leur réadmission dans le premier pays d'asile pour éviter les « mouvements secondaires », ou encore de mettre en place des centres de tri aux points d'entrée sur le territoire afin d'éloigner les personnes dont la demande d'asile serait jugée infondée. Validant à la fois la sous-traitance de l'asile à des pays « tiers » et la détention des demandeur·se·s d'asile, le projet légitimait les « camps offshore » comme outil de gestion de l'asile par l'UE. Si « Convention plus » n'a jamais été officiellement adoptée, l'idée de créer des camps externalisés n'a pas été abandonnée : elle est encore revenue en 2018, avec la proposition de la Commission européenne et du HCR de mettre en place des « plateformes de débarquement » situées hors UE pour accueillir les *boat people* interceptés en Méditerranée.

Agissant, au nom de la protection des personnes, dans le sens d'un contrôle global des déplacements, le HCR a accru sa présence dans de nombreux pays « tiers », notamment en Afrique du Nord. Il accepte ainsi de servir de caution à l'UE pour externaliser ses politiques d'asile dans des pays qui peuvent difficilement être considérés comme « sûrs ». De fait, l'agence s'est mise au service de la pro-

tection des frontières nationales plutôt qu'à celle des personnes exilées, avec des conséquences dramatiques, allant jusqu'à mettre en jeu la vie des personnes dont elle est censée assurer la protection.

À cet égard, l'exemple le plus significatif reste l'effroyable répression en 2005 des demandeurs d'asile soudanais manifestant devant le siège du HCR au Caire pour réclamer le respect de leurs droits\*. Appelée par le HCR pour disperser la foule, l'armée égyptienne a causé la mort de plusieurs dizaines de personnes par balles. La même année, le HCR est resté muet face au décès d'au moins 11 personnes abattues par les polices espagnoles et marocaines alors qu'elles tentaient de franchir la barrière de l'enclave de Ceuta. Parmi les exemples plus récents, le HCR, qui assure une présence dans des camps de détention en Libye où de graves violations sont notoirement perpétrées, a été accusé de participer à la légitimation d'un système carcéral à grande échelle entretenu par l'UE. En Tunisie, il a également été reproché à l'agence de mettre en place une politique de « non-accueil » qui s'appuie sur l'incitation des personnes demandeuses d'asile et réfugiées à retourner en Libye ou à rentrer chez elles.

\* Barbara Harrell-Bond, *Le drame de la place Mustapha Mahmoud au Caire raconté par Barbara Harrell-Bond*, Recueil Alexandries, Collections Reflets, avril 2006 (FR) ; Michel Agier, *Protéger les sans-États ou contrôler les indésirables : où en est le HCR ?*, Politique Africaine, 2006/3 N°103, p. 101-105 (FR).

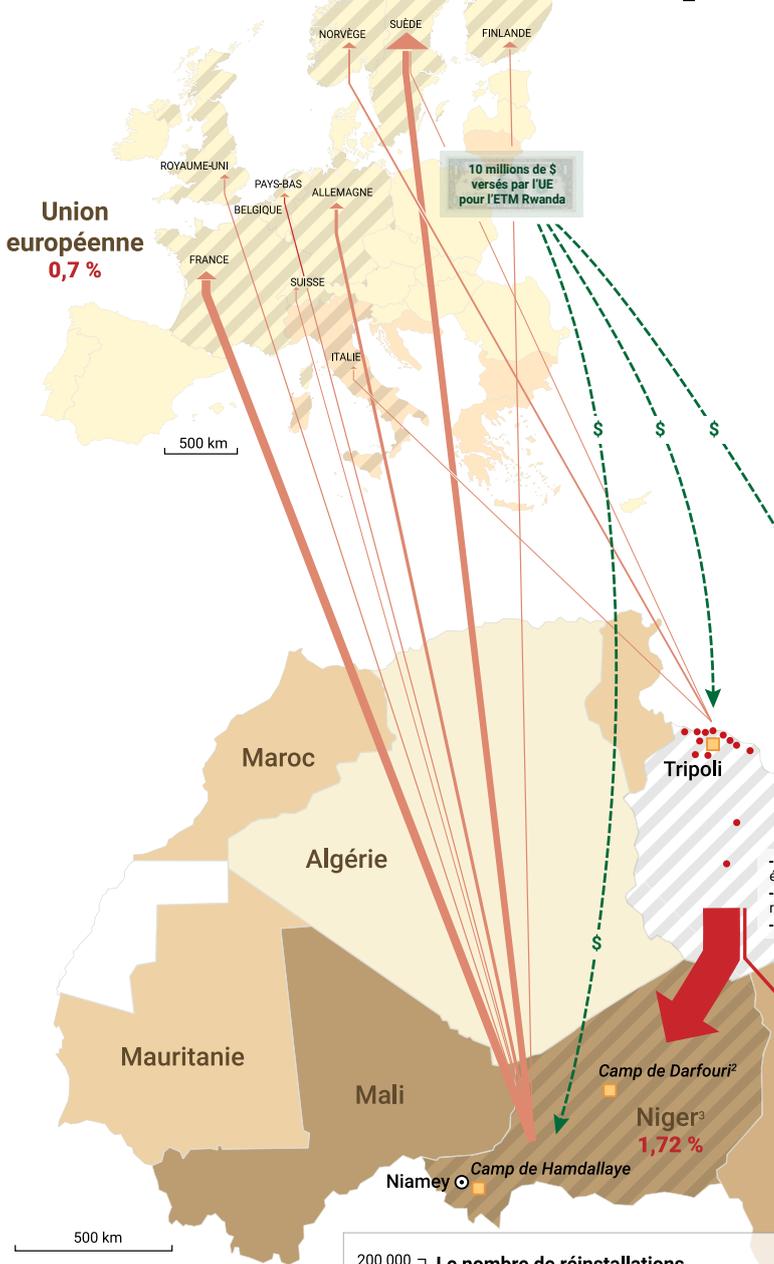
## Rwanda : une externalisation de l'asile sous contrôle du HCR ?

Le 10 septembre 2019, le HCR, l'Union africaine et le Rwanda signaient un accord dans le cadre du mécanisme de transit d'urgence (ETM) : ce pays s'engageait à recevoir 500 personnes victimes de persécutions en Libye. Ces exfiltrations vers le centre de transit de Gashora (à 60 km de Kigali), sont supposées être une étape vers un nouveau départ. Celui-ci est cependant aussi flou qu'hypothétique : retour vers le pays d'origine, intégration au Rwanda, réinstallation dans un autre pays africain ou européen ? Cette dernière destination est la plus souhaitée par les principaux intéressés mais l'arrivée à Gashora marque le début d'une longue phase de tri et de sélection. Le HCR ne cache en effet pas vouloir « éviter une traversée dangereuse de la Méditerranée tout en proposant une palette de solutions ». On comprend, derrière la formule, que l'Europe ne sera pas la destination privilégiée. Certains dirigeants européens ont été plus explicites dans leurs souhaits de voir créés des centres externalisés de présélection de demandeurs et demandeuses d'asile.

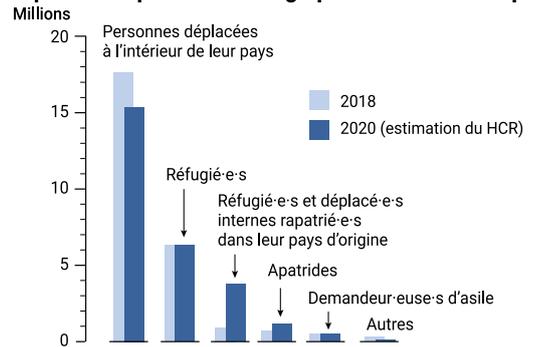
En janvier 2020, le ministre norvégien de la Justice et de l'Immigration déclarait ainsi lors d'une visite à Gashora : « C'est très bien que le Rwanda accueille les réfugiés les plus vulnérables afin que leur demande d'asile soit examinée ici plutôt que les migrants viennent en Europe déposer leur demande et que la plupart d'entre eux soient finalement renvoyés en Afrique ».

De son côté, le Rwanda joue la double carte de la solidarité panafricaine et de la coopération avec les pays de destination désireux de « contrôler leurs frontières ». Il compte ainsi contenir les critiques sur ses atteintes aux droits humains, y compris de réfugié·e·s burundais ou congolais. Dans le camp de Gashora, où l'action des forces de police est mise en cause, la situation des personnes évacuées de Libye est plus fragile que jamais : fin février 2020, seules 39 personnes avaient obtenu d'être réinstallées en Suède, principalement, et au Canada. Un mois plus tard, la crise pandémique avait suspendu tout départ et éloigné plus encore l'horizon d'un possible statut de réfugié en Europe.

# L'UE n'accueille (presque) pas de réfugié-e-s touché-e-s par le conflit libyen, contrairement à l'Afrique



Populations prises en charge par le HCR en Afrique



## Les 3 « solutions durables » préconisées par le HCR pour les réfugié-e-s

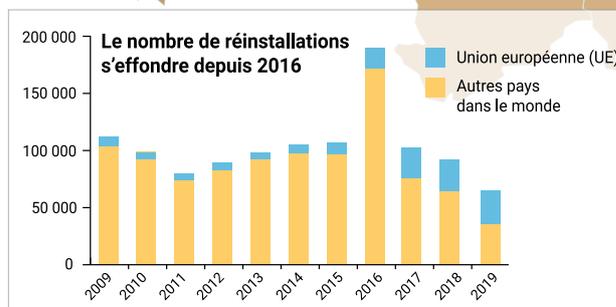
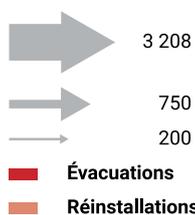
Au-delà des camps dans lesquels près de 12 millions de personnes réfugiées vivent aujourd'hui à travers le monde, les solutions sont :

- « le rapatriement librement consenti » dans le pays d'origine, un objectif de plus en plus privilégié ?
- « l'intégration » dans les premiers pays d'accueil avec octroi du statut de réfugié ou un autre titre de séjour, mais souvent pour des périodes limitées,
- « la réinstallation » dans un autre pays avec le concours des autorités de ce dernier et le HCR, solution qui concerne très peu de réfugié.e.s (0,1 % du total de l'ensemble des personnes prises en charge voire 0,4 % si on compare à la seule catégorie de réfugié-e-s - voir le graphique ci-dessous).

Part de la population vivant avec moins de 2 \$ par jour (en %)



Nombre de réfugié-e-s transféré-e-s par le HCR (2018-2019)\*



- Camp de transit
- Camp de détention
- 4,05 % Part des réfugié-e-s, demandeur-euse-s d'asile et personnes déplacées dans la population totale
- État participant au programme de transfert d'urgence (ETM)<sup>1</sup>

Notes :

1. Emergency Evacuation Transit Mechanism. Le Canada et les USA sont aussi impliqués dans ce programme relatif à l'évacuation des réfugié-e-s de Libye. 38 % des personnes ont été réinstallées sur les 6 351 qui devaient être « évacuées » de Libye (source : RFI, 28 mars 2020).
2. Le camp de Darfour, comme son nom l'indique, héberge des Soudanais-e-s arrivé-e-s par leurs propres moyens à Agadez depuis la Libye. Mais ces personnes ne rentrent pas dans le programme ETM dont elles sont exclues, le HCR craignant un éventuel « appel d'air » depuis la Libye. Cette situation a conduit à diverses actions de protestation. Des réinstallations de Soudanais-e-s vers l'Italie sont toutefois mises en place via d'autres organisations comme Caritas Italie.
3. Les réinstallations depuis le Niger sont liées aussi à d'autres programmes que l'ETM.
4. Pays de l'UE + Islande + Norvège + Suisse + Liechtenstein+ Monaco.

\* Les transferts inférieurs à 50 personnes ne sont pas cartographiés.

Sources : UNHCR ; revue de presse (consulter <http://www.migreurop.org/rubrique449.html>)

# Le mécanisme de transit d'urgence (ETM), un outil de « sauvetage » ?

L'ETM est destiné à évacuer en urgence d'un pays dangereux les personnes les plus vulnérables en vue d'une protection « temporaire » dans un État voisin, avant une éventuelle réinstallation dans un État « tiers ». Fin 2017, le HCR active ce programme, financé par le Fonds fiduciaire Afrique, pour évacuer temporairement vers le Niger les migrant·e·s les plus vulnérables détenu·e·s en Libye. Depuis, à travers un accord avec l'UE, le HCR et l'OIM ont à la fois soutenu les activités d'évacuation de migrant·e·s depuis la Libye, mais aussi le « retour volontaire » et la réintégration des exilé·e·s dans leurs pays d'origine. Depuis 2019, le Rwanda est aussi associé à ce programme (cf. encadré page précédente).

14 États se sont proposés pour « accueillir » un total de 6 351 personnes de Libye ou déjà présentes au Niger. Selon le HCR, en mars 2020, 3 080 personnes auraient été évacuées de la Libye au Niger au cours de 25 opérations et 2 445 personnes auraient quitté le Niger vers des pays de réinstallation.

Très peu d'informations sont accessibles sur les conditions dans lesquelles sont identifiées, en Libye, les personnes éligibles à l'ETM : elles doivent être en détention, ce qui les pousse parfois à retourner volontairement dans des lieux dont l'horreur a été largement documentée. Mais la grande majorité des réfugié·e·s enregistré·e·s par le HCR en Libye n'a pas accès à ce mécanisme, le retour dit « volontaire » étant privilégié : depuis le 1er septembre 2017, 4 603 demandeur·se·s d'asile et réfugié·e·s au Niger seraient ainsi « librement » retourné·e·s dans leur pays d'origine.

Une fois arrivées au Niger, le choix des personnes qui pourront bénéficier d'une réinstallation dans un autre pays se fait sur la base d'un tri reposant sur le pouvoir discrétionnaire des agents du HCR chargés de déterminer les profils « les plus vulnérables » et sur les critères desdits pays de réinstallation.

Pour certaines personnes en attente de réinstallation, les conditions de vie sont épouvantables. C'est le cas à Agadez, où un millier de personnes survivent, après avoir fui le chaos libyen, dans un camp du HCR installé en plein désert et isolé de tout. Les familles vivent dans des tentes en plastique inadaptées au climat désertique, dans lesquelles, l'été, la température peut atteindre 70 degrés. Malgré la reconstruction du camp faisant suite à un incendie lié à des protestations début 2020, celui-ci ne répond toujours pas aux normes de sécurité et les exilé·e·s sont maintenu·e·s dans des conditions (toujours aussi) indignes.

Au Niger, l'ETM a changé la donne et contribué à la transformation du système de protection nigérien. Le nombre de demandes d'asile individuelles enregistrées est passé d'une centaine en 2017 à 3 000 en 2019. De fait, des tensions ont émergé au niveau local à la fin de l'année 2017 après l'arrivée à Agadez, en quelques mois, d'environ 2 000 personnes ayant quitté la Libye ou venant du nord du Niger par leurs propres moyens. Alors que les populations locales ont perdu une partie de leurs maigres moyens de subsistance, en raison notamment de la lutte menée contre les entreprises de transports transfrontaliers, l'attention portée par le HCR aux personnes réfugiées et rapatriées de Libye passe mal.

Le choix des pays ciblés par ces accords pose aussi question. L'ETM réoriente l'évacuation d'urgence non plus dans les pays traditionnels de réinstallation sur la base d'un principe de solidarité, mais vers des pays africains qui accueillent déjà beaucoup de réfugié·e·s. Ceux-ci peuvent y trouver leur compte : le Niger – pays de transit devenu pays de blocage pour le compte de l'UE –, et le Rwanda – pays qui n'est pas sur la route migratoire en direction de l'UE – espèrent tous deux, avec ce dispositif d'accueil d'urgence, redorer leur image autoritaire au sein de la communauté internationale. Mais c'est principalement l'UE qui en tire avantage : l'ETM lui permet, grâce au HCR et à l'OIM, de pratiquer un contrôle des frontières déterritorialisé qui repose sur le tri des populations avant que celles-ci ne puissent atteindre l'Europe. Si les centres « d'accueil » au Niger restent des structures ouvertes, l'isolement des personnes et leur privation de liberté à des degrés divers s'inscrivent dans « la longue histoire de l'encampement des indésirables ».

L'ETM n'est pas seulement un dispositif de tri en amont. En se fixant comme objectif la mise à l'abri en urgence d'un petit nombre, il menace le respect des droits de tou·te·s les réfugié·e·s, ainsi que le droit d'asile, sur le long terme. Il pourrait devenir un nouvel instrument sécuritaire pour la protection des frontières européennes en ce qu'il vise à faire de la réinstallation des populations les plus vulnérables la seule forme légitime de déplacement des réfugié·e·s, au détriment de toutes les autres, notamment la migration spontanée de celles et ceux qui cherchent à quitter le continent africain.

## migreurop

MIGREUROP est un réseau d'associations, de militant·e·s et de chercheuses et chercheurs présent·e·s dans une vingtaine de pays d'Europe, d'Afrique et du Proche-Orient. Notre objectif est de faire connaître et de dénoncer les politiques de mise à l'écart des personnes en migration, en particulier l'enfermement dans des camps, les formes diverses d'expulsion, la fermeture des frontières ainsi que l'externalisation des contrôles migratoires pratiquée par l'Union européenne et ses États membres.

Nous contribuons ainsi à la défense des droits fondamentaux des exilé·e·s (dont celui de « quitter tout pays y compris le sien ») et à promouvoir la liberté de circulation et d'installation.

La bibliographie est disponible sur le site internet de Migreurop : [www.migreurop.org](http://www.migreurop.org) dans la rubrique Publications/Notes.

<http://www.migreurop.org/article2991.html>

[www.migreurop.org](http://www.migreurop.org)

Retrouvez migreurop sur  et sur  @migreurop

MIGREUROP - CICP - 21ter rue Voltaire 75011 Paris

Photographie : Pascaline Chappart - Design graphique : La société  
Dir. de la publication : Claudine Charles

AVEC LE SOUTIEN DE :

