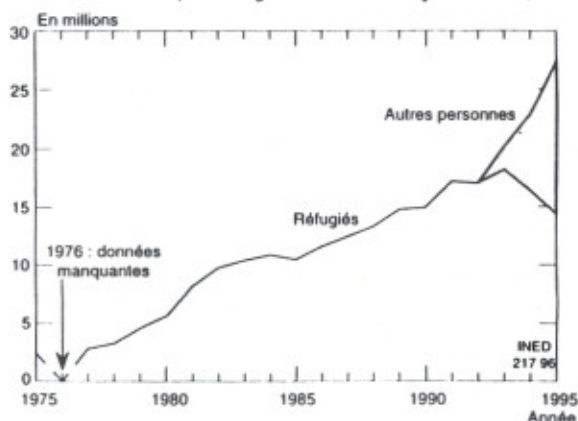


Les réfugiés dans le monde

Dans son dernier rapport [1], le *Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés* (HCR) explicite un changement de problématique déjà perceptible depuis quelques années. Pendant la guerre froide, il accordait une grande importance au droit de quitter son pays pour chercher asile. La nouvelle approche se veut préventive : privilégiant la solution des conflits dans les pays d'origine, le HCR met l'accent sur le droit des personnes de rester dans leur propre pays et d'y vivre en sécurité. Conscient du caractère quelque peu utopique de cette approche, il précise qu'il ne s'agit

Graphique 1: Nombre de réfugiés et autres personnes relevant de la compétence du HCR, 1975-1995 (au 1er janvier de chaque année)



Les totaux n'incluent pas les Palestiniens (2800000 en 1995), qui relèvent de l'UNRWA (Office de secours et de reconstruction des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient). Les «autres personnes relevant de la compétence du HCR» font référence aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, aux rapatriés, aux populations touchées par la guerre et aux groupes qui bénéficient des activités de protection et d'assistance du HCR. Source : [1]

pas d'un choix délibéré, mais «de la force des circonstances» : le nombre des réfugiés croît en effet alors que la volonté de les accueillir recule.

La croissance des flux

En 1975, le HCR recensait 2,5 millions de réfugiés. Vingt ans après, il y en a 15 millions, six fois plus (graphique 1). Ce chiffre ne concerne que les personnes ayant franchi une frontière et obtenu l'asile dans un autre État. Le nombre total de personnes relevant de la compétence du HCR est plus élevé, environ 27 millions ; l'ensemble des personnes déplacées dans le monde par les guerres et autres violences est estimé à 50 millions.

Que valent ces chiffres ? La statistique des réfugiés dans le monde est la compilation de données élaborées par les pays d'asile. Elle souffre des difficultés d'enregistrement propres aux zones de conflits et aux situations d'urgence et est l'objet de nombreux enjeux : aucun État ne reconnaît aisément que ses ressortissants fuient des persécutions ; certains pays d'asile, dont la France, estiment que les indications sur le nombre de réfugiés accueillis peuvent nuire à leurs relations avec les pays d'origine ; enfin de la médiatisation des crises dépend souvent l'aide internationale.

Même au sein de l'Union européenne et de l'«espace Schengen», on n'a pas encore réussi à harmoniser toutes les pratiques statistiques. Par exemple, l'Allemagne compte les demandeurs d'asile déboutés qui ne peuvent pas retourner dans leur pays, la France non. Des progrès en cours devraient permettre de mieux articuler flux des demandes et des admissions, effectifs de réfugiés et de déboutés. D'ores et déjà, l'importante compilation statistique réalisée par le HCR donne des ordres de grandeur réalistes.

Sommaire**Éditorial : Les réfugiés dans le monde**

• La croissance des flux.....	1	• Les demandeurs d'asile en France.....	2
• La réduction de l'accueil.....	3	• Statistiques des demandeurs d'asile dans l'Union Européenne.....	3
• Vers une politique de prévention?.....	4	• Qu'est-ce qu'un réfugié?.....	4

La croissance du nombre des réfugiés a des causes nombreuses. La guerre froide avait exacerbé divers conflits locaux qui lui ont survécu. La dislocation de l'Empire soviétique a réveillé de vieux antagonismes. Ailleurs, l'appauvrissement de pays du Tiers-Monde, principalement en Afrique, engendre des conflits dont la composante ethnique est fréquente. Partout la facilité avec laquelle les belligérants peuvent se procurer des armes accroît la violence des conflits et le nombre de réfugiés. Le HCR souligne que «*si certaines personnes sont tuilées par des mines terrestres, c'est que d'autres ont un intérêt direct dans la fabrication et la vente de ces armes*». La croissance des flux de réfugiés est également liée à la forme prise par ces conflits; en ex-Yougoslavie ou au Rwanda, les déplacements massifs de populations sont l'objectif explicite des parties belligérantes. C'est une caractéristique de nombreux conflits contemporains que d'être menés par des hommes en armes contre des civils sans armes dont la seule parade possible est l'exil.

Dans la période récente, divers conflits se sont cependant apaisés. Depuis 1990, environ 9 millions de réfugiés ont pu regagner leur pays (Cambodge, Salvador, Érythrée, Mozambique, Nicaragua,

Tableau 1 : Populations relevant de la compétence du HCR, par continent (en millions)

Début de ...	1985	1990	1995
Afrique	3,0	4,6	11,8
Amérique du Nord	1,4	1,4	0,9
Amérique latine	0,4	1,2	0,1
Asie	5,1	6,8	7,9
Europe	0,7	0,8	6,5
Océanie	0,1	0,1	0,05

Source: [1]

Afghanistan, etc). Mais ces retours sont loin de compenser les nouveaux flux de personnes déplacées, principalement en Europe. La guerre en ex-Yougoslavie a mis sur les routes plus de 3 millions de personnes. En Afrique, le génocide rwandais a provoqué le déplacement de plus de 2 millions de personnes. On assiste à une modification très nette de l'implantation géographique des réfugiés; ainsi leur nombre a fortement crû en Afrique et en Europe depuis 1985 (tableau 1). Au niveau des pays, mis à part les cas spécifiques de la Palestine et de l'ex-Yougoslavie, les réfugiés originaires d'Afghanistan installés en Iran et au Pakistan, d'une part, ceux du Rwanda installés au Zaïre, d'autre part, forment les groupes les plus importants (tableau 2).

Tableau 2 : Populations de réfugiés par pays d'origine et d'asile début 1995 (milliers)

Pays d'origine	Nombre de réfugiés	Pays d'asile	Nombre de réfugiés
Afghanistan	2743,6	Iran	2236,4
Rwanda	2257,0	Zaïre	1 724,4
Libéria	794,2	Pakistan	1 055,0
Iraq	702,1	Allemagne	1 004,6
Somalie	535,9	Tanzanie	883,3
Érythrée	422,4	Soudan	727,2
Soudan	398,6	États-Unis	591,7
Burundi	389,2
Bosnie-Herzégovine	321,2	Algérie	219,1
Viêt Nam	307,0	Yougosl.(RF)	195,5
Azerbaïdjan	299,0	France	152,3

Ces chiffres n'incluent pas: (1) les Palestiniens, qui reçoivent une assistance de l'UNRWA. (2) Un nombre important de réfugiés qui résident dans les pays industrialisés. (3) Les demandeurs d'asile, les ex-citoyens yougoslaves qui bénéficient d'une protection temporaire. Mais pour l'Allemagne par exemple, les chiffres comprennent les réfugiés de fait. Source: [1]

Les demandeurs d'asile en France

Avant la suspension du recrutement de travailleurs en 1974, les procédures d'asile étaient peu empruntées (2000 demandes en 1972). A la suite des bouleversements politiques d'Amérique latine et du Sud-Est asiatique, le nombre de demandes d'asile a fortement augmenté dans la deuxième moitié des années 1970 jusqu'à dépasser 20000 par an. Une nouvelle et forte croissance a eu lieu à la fin des années 1980: 61 372 en 1989, chiffre le plus élevé. Elle résultait aussi de diverses situations politiques (Sud-Est asiatique, Pologne, Iran, Angola, Zaïre, Sri Lanka, Haïti, Chine, plus récemment Algérie), quelquefois de catastrophes naturelles, mais elle reflétait aussi une pression migratoire qui s'est exercée par cette voie, en France comme dans les autres pays d'Europe, dans un contexte de politique migratoire très restrictive [4].

En 1989, le nombre de demandes turques a atteint le niveau maximal de 17355 contre moins de 300 huit ans plus tôt. Les demandes africaines aussi: 23456 contre 3583 en 1981. Les mesures prises pour accélérer le traitement des demandes anciennes et décourager les nouvelles, souvent en application des accords européens, ont abaissé le nombre des demandes (tableau 3) à 20415 en 1995, soit encore 6 fois moins qu'en Allemagne où le nombre de demandeurs d'asile a pourtant fortement faibli.

Le taux de reconnaissance en premier examen par l'Ofpra dépend de l'origine du demandeur. Concernant

Tableau 3 : Demandes d'asile déposées et décisions rendues

	1989	1992	1994
Demandes d'asile	61 372	28 873	25 964
Décisions	30 199	37 202	29 710
Dont acceptations	8 732	10 819	7 025

Source: Ofpra

les demandes déposées en 1993, il a été élevé pour les ressortissants d'Asie et d'Amérique (50%), faible pour ceux du continent africain (7%). Pour les demandeurs originaires d'Europe, il se situe au niveau de la moyenne générale avec environ un quart d'accords.

Sur les demandes déposées en 1990, plus de 80% des décisions négatives ont fait l'objet d'un recours. Ce niveau semble se maintenir dans les années suivantes. Pour les Européens et Asiatiques, environ 15% des recours déposés en 1992 ont abouti à l'annulation de la décision de rejet de l'Ofpra contre 5% seulement pour les Africains ou Américains [5]. Globalement, l'intervention de la Commission des recours augmente de 5 à 6 points la proportion de demandes acceptées (de 19% à 25% par exemple pour l'ensemble des demandes déposées en 1991).

Michèle TRIBALAT

La réduction de l'accueil

Les déplacements massifs de population sont des déplacements de faible distance et les exodes importants traversent rarement plus d'une frontière. Dans les pays pauvres, les plus souvent limitrophes des conflits, l'accueil d'importantes populations réfugiées pose de graves problèmes économiques, écologiques et politiques. Compte tenu de l'ampleur de ces difficultés et de leurs conséquences politiques, l'intégration de flux massifs dans ces pays d'asile n'est plus envisagée; l'installation dans les pays développés ne l'est pas non plus. Pendant les années 80, l'installation dans les pays occidentaux de plus d'un million de *boat people* indochinois, notamment vietnamiens, dont le départ avait été organisé par les instances internationales, reste une exception. Actuellement, tandis que le désordre politique et économique mondial accroît le nombre des réfugiés, la situation de l'emploi dans les pays européens conduit ceux-ci à être moins accueillants.

Cette limitation de l'immigration perturbe les procédures d'asile en Europe. En premier lieu elle engendre la crainte justifiée que des immigrants économiques tentent d'utiliser la procédure d'asile pour obtenir un droit au séjour. Cette suspicion diminue la présomption de bonne foi des deman-

deurs, alors que la procédure est fondée sur l'intime conviction des agents chargés de l'accueil. En second lieu, une réduction très forte des flux implique que le droit d'asile soit limité au petit nombre de cas démontrables, ce qui exclut la grande majorité des demandes où misère économique et persécutions sont fortement mêlées. Enfin, la volonté restrictive conduit à exclure les personnes dont la persécution avérée n'est pas le fait de leur État d'origine (voir encadré), ce qui déconnecte la reconnaissance du statut de réfugié de la réalité des persécutions.

La plupart des États européens ont prévu un titre de séjour «humanitaire» pour les déboutés du droit d'asile dont la sécurité ne peut être assurée dans leur pays d'origine. En France, des titres de séjour temporaires de droit commun, assortis ou non du droit au travail (asile territorial), peuvent être accordés par le ministère de l'Intérieur (en général pour 3 ou 6 mois renouvelables). Ils concernent surtout des déboutés du droit d'asile, mais aussi certains ressortissants de l'ex-Yougoslavie et d'Algérie. Par ailleurs, certains déboutés sont laissés dans des situations d'attente sans être expulsés. Le nombre de personnes concernées est soit confidentiel soit, dans le cas des situations d'attente, impossible à déterminer, ce qui a conduit à parler d'*asile au noir*.

Statistiques des demandeurs d'asile dans l'Union européenne

La création en 1996 d'un bulletin statistique [3] consacré aux demandes d'asile en Union européenne et dans divers autres pays développés est un signe des temps. Il émane de l'*Eurostat* et du *Secrétariat des Consultations intergouvernementales sur les politiques d'asile, de réfugiés et de migration en Europe, en Amérique du Nord et en Australie*, « forum informel », basé à Genève.

En 1992, le nombre de demandes d'asile dans les quinze pays de l'actuelle Union européenne est passé par un maximum de 674 000, contre 159 000 en 1985. Dans ce total,

l'Allemagne enregistrait à elle seule 438 000 demandes (tableau 4). A ces chiffres se comparaient 159 000 demandes pour le total des autres pays cités par cette statistique: Suisse, Norvège, Australie, Canada, États-Unis. En 1993 s'est amorcée une baisse, qui a ramené le total pour l'UE à 271 000 demandes en 1995. En revanche, la croissance s'est poursuivie pour le total des autres pays (197 000 en 1995). En particulier, le nombre de demandes adressées aux États-Unis, très inférieur jusque-là à celui de l'Allemagne, lui est devenu supérieur en 1994 et 1995 (de l'ordre de 145 000 contre 125 000).

Sur la période 1985-1995, l'Allemagne a reçu à elle seule plus de

demandes que l'ensemble des 14 autres États de l'Union européenne (1 920 000 contre 1 780 000). La France, où le maximum de demandes a été enregistré en 1989, totalise 383 500 demandes.

De 1985 à 1989, les demandes d'asile provenaient du Proche-Orient, de l'Europe Centrale et Orientale; en 1989, d'Union Soviétique et de Roumanie. Suivaient l'Irak, l'Iran, le Sri Lanka (Tamouls...), la Turquie (Kurdes...). Le conflit dans l'ex-Yougoslavie a pris ensuite une importance croissante jusqu'à expliquer 65 % de l'ensemble des demandes en 1992.

Le choix des pays d'asile s'explique par des voisinages géographiques, par des facteurs historiques et culturels liés à la colonisation et aussi par des filières préexistantes. Ainsi en 1991, les Albanais affluent en Italie; Bulgares, Polonais et Roumains s'adressent à l'Allemagne, les ex-Yougoslaves s'adressent à l'Allemagne, aux pays scandinaves et aux Pays-Bas; les Angolais vont aux Pays-Bas et en France; les Afghans en Allemagne et aux Pays-Bas; les Pakistanais vers le Royaume-Uni, la Belgique et la France. Les pays d'Amérique latine et Centrale demandent plutôt asile à l'Espagne. Quant à l'Algérie, comme on sait, elle est depuis 1993 une importante source de demandes pour la France et aussi pour l'Allemagne.

Tableau 4: Demandes d'asile 1985-1995 dans les pays occidentaux (en milliers)

Pays	1985	1990	1992	1995 (p)	Cumul 85-95
Europe des 15	159 176	403 496	674 056	270 862	3 699 901
dont:					
Allemagne	73 832	193 063	438 191	127 937	1 920 367
France	28 925	54 813	28 872	20 170	383 504
Italie	5 400	3 570	2 589	1 732	61 978
Pays-Bas	5 644	21 208	20 346	29 258	226 755
Autriche	6 724	22 789	16 238	5 920	146 460
Suède	14 500	29 420	84 018	9 046	303 200
Royaume-Uni	6 200	38 200	32 300	55 000	309 877
Suisse	9 703	35 836	17 960	17 021	223 432
Canada	8 400	36 375	37 748	25 631	306 211
États-Unis	20 000	73 600	94 097	147 870	879 594
Total (*)	198 108	557 076	833 228	468 084	5 203 319

Source : [3] - (p) : provisoire. - * y compris pays non cités ici.

Qu'est-ce qu'un réfugié?

Selon la Convention de Genève de 1951, socle du droit des réfugiés:

[Est réfugiée la personne qui]... « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

Cette définition universelle laisse place à l'interprétation. Estimant qu'il doit y avoir conflit personnel avec l'État d'origine, les pays européens en ont une interprétation restrictive: ils excluent du champ d'application de la convention les exilés fuyant des guerres civiles ou militaires et des états de violence généralisée. Du coup ils ne reconnaissent pas la qualité de réfugié, et donc le droit au séjour, à beaucoup de personnes persécutées ou menacées. Par exemple, les Algériens menacés de mort par le GIA ne sont pas reconnus réfugiés puisqu'ils ne sont pas victimes de leur gouvernement.

Cette interprétation n'est pas celle du HCR. Plusieurs pays du Tiers-Monde ont même élaboré des textes incluant explicitement de tels états de violence. Par exemple, la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) propose d'ajouter à la définition de la Convention de Genève: « Le terme « réfugié » s'applique également à toute personne qui du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité. »

Pour les pays occidentaux, il s'agit de contrôler des flux d'arrivée, alors que pour les pays du Tiers-Monde, dont est issue l'immense majorité des réfugiés, il s'agit d'obtenir protection et aide internationale. Ainsi, les victimes des guerres civiles africaines peuvent trouver une protection financée internationalement dans les camps du HCR, mais, en Europe, elles risquent d'être considérées comme immigrants économiques.

L. L.

Vers une politique de prévention?

Pour refuser l'accueil des réfugiés, on affirme que toute fuite devant la persécution est susceptible de relever aussi de la migration économique. Dans son précédent rapport (1994), le HCR avait contesté cette idée: « les gens ont le droit de chercher refuge, mais ils n'ont pas le droit de choisir un lieu d'asile à leur convenance ». Aujourd'hui, prenant acte à la fois des difficultés des pays limitrophes des conflits et de la fermeture des pays développés, il cherche à assurer le droit de rester en sécurité dans le pays d'origine. Cela implique des actions de prévention dans les pays d'origine destinées à l'ensemble des personnes prises dans

les conflits. Cette extension considérable du domaine de compétence du HCR est la reconnaissance d'un état de fait: dans les zones de conflit, les réfugiés vivent à côté de populations civiles non réfugiées tout aussi démunies et ayant les mêmes besoins d'assistance et de protection.

Pour faire sortir cette politique préventive du domaine de l'utopie, le HCR plaide pour que le développement devienne prioritaire. Il estime le coût des procédures d'asile à 10 milliards de dollars par an et pose la question ([1], p. 239): « Que se serait-il passé au Rwanda si les quelque 2 milliards de dollars consacrés aux secours pour les réfugiés les deux premières semaines de la situation d'urgence avaient servi à maintenir la paix, à protéger les droits de l'Homme et à promouvoir le développement dans la période qui a précédé l'exode? ».

Luc LEGOUX (Idup)

RÉFÉRENCES

- [1] HCR-Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, *Les réfugiés dans le monde - En quête de solutions*, La Découverte, 1996.
 [2] Luc LEGOUX: *La crise de l'asile politique en France*, Ceped, 1995, 344 p; « Les réfugiés: une situation explosive? », dans Ined: *Populations. L'état des connaissances*, La Découverte, 1996, pp. 270-273.
 [3] Eurostat. *Les demandeurs d'asile en Europe 1985-1995, Statistiques en bref. Population et conditions sociales, 1996/1; Demandeurs d'asile. Statistiques conjoncturelles*. Bulletin trimestriel, 1996/1.
 [4] Michèle TRIBALAT: « Chronique de l'immigration », *Population*, Ined, n° 1/1996, pp. 148-153.
 [5] Haut Conseil à l'Intégration, *Liens culturels et intégration*. La documentation française, juin 1995.
 [6] *Réfugiés et demandeurs d'asile*, Numéro conjoint de *Hommes et Migrations*, n° 1198-1199 mai-juin 1996, et de *Hommes et Libertés*, n° 89-90, juin 1996.

ERRATUM								
Population et Sociétés n° 314								
Dans la tableau 1 de la page 3 il fallait lire:								
	Accroissement naturel				Accroissement migratoire			
	en milliers		Cumul 1990-1994		en milliers		Cumul 1990-1994	
	1990	1994	en milliers	p. 1 000*	1990	1994	en milliers	p. 1 000*
CEI	1847	-64	5063	17,8	-364	-65	-580	-1,2
Ex-URSS	1870	-93	5061	17,3	-389	-93	-831	-2,8

* Pour 1000 habitants en milieu de période

Directeur-Gérant: Patrick Festy - C.P. n° 13 243 Adep
 Rédacteur en chef: Michel Louis Lévy - D.L. 3^e trim. 1996
 Ined: 27, rue du Commandeur, 75675 Paris, Cedex 14
 Tél.: (1) 42 18 2000 - Télécopie: (1) 42 18 21 99 - Imp: Jouve

Le numéro France: F 7,00
 Abonnement 1 an France: F 70,00 Étranger: F 105,00
 Abonnement 2 ans France: F 120,00 Étranger: F 180,00
 Abonnement 3 ans France: F 170,00 Étranger: F 250,00