



Où vont les réfugiés africains ?

LA demande d'asile africaine en France a beaucoup augmenté au milieu des années 80 jusqu'à dépasser 40 % de l'ensemble de la demande totale. L'Afrique devenait ainsi le premier continent d'origine des demandeurs d'asile en France et a conservé cette place jusqu'à l'année dernière. Pour comprendre l'évolution de cette demande, il est nécessaire de la situer dans l'ensemble des flux africains et de s'interroger sur l'articulation entre les flux intra-africains et les flux de l'Afrique vers l'Europe.

Les flux intra-africains

L'estimation du nombre de réfugiés dans le monde est fonction des définitions. En 1995, le HCR recense 14,5 millions de réfugiés définis au sens strict (réfugiés reconnus soit par un autre État, soit par le HCR (1)). Le nombre de person-

nes relevant de la compétence du HCR est évalué à 27,5 millions, ce nombre incluant 5,4 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, 4 millions de réfugiés en phase de réinstallation et 3,5 millions de personnes exilées hors de leur pays mais non reconnues formellement comme des réfugiés. Enfin, le nombre total des personnes contraintes à l'exil par les guerres, conflits sociaux, persécutions et la terreur s'élève à environ 50 millions. Même au sens strict, la notion de réfugié englobe deux réalités différentes. Dans la plupart des pays occidentaux, ne sont reconnues comme réfugiées que les personnes victimes de persécutions personnalisées et infligées par leur propre État, ce qui exclut toutes les situations de guerres, même civiles, et les situations de violence généralisée. Environ 1,4 million de personnes ont ainsi obtenu un droit permanent au séjour dans ces pays et peuvent s'y intégrer. En Afrique et plus généralement en dehors de l'Occident, les réfugiés sont des personnes victimes de persécutions, que celles-ci soient ou non liées à des situations de guerres ou de violence généralisée. Ces personnes

(1) Les réfugiés reconnus par un autre État peuvent l'être au titre de la Convention de Genève de 1951 complétée par le Protocole de New York de 1967 ou, en Afrique, au titre de la Convention de l'OUA de 1969 et en Amérique latine de la Déclaration de Carthagène de 1984. Les réfugiés sous mandat du HCR relèvent soit de la définition correspondant à celle de la Convention de Genève soit du « mandat élargi ».

sont essentiellement accueillies dans des camps.

Tous les chiffres mondiaux sont évidemment approximatifs et seuls les réfugiés au sens strict font l'objet de compilations statistiques exhaustives, souvent au prix d'une fiabilité relativement faible. Si, par manque de statistiques, la plupart des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ne sont pas prises en compte dans l'analyse globale des migrations forcées, il ne faut pas perdre de vue que le non-franchissement d'une frontière est rarement un choix réel des personnes déplacées, et que leur situation est souvent aussi dramatique que celle des réfugiés *stricto sensu*.

En 1995, alors que la demande d'asile africaine baisse fortement en France, le nombre de réfugiés en Afrique continue de croître et représente maintenant près de la moitié des réfugiés dans le monde, environ 6,7 sur 14,5 millions ou 11,8 sur 27,5 selon les définitions.

A l'exception d'environ 4 000 réfugiés palestiniens en Algérie, les flux de réfugiés en Afrique sont exclusivement africains. Il s'agit d'ailleurs essentiellement de mouvements entre pays voisins. Seulement 1 % des réfugiés recensés en Afrique ne se trouvent pas dans un pays limitrophe de leur pays d'origine. Dans de nombreux cas les réfugiés sont même installés à proximité de la première frontière qu'ils ont franchie (2). Cette proximité des réfugiés de leur pays d'origine est parfois un facteur de tension, que les camps de réfugiés soient victimes d'actions de guerre ou qu'ils servent de refuges aux combattants. Ce phénomène, maintes fois relevé dans l'ensemble du monde, est particulièrement patent dans les camps de réfugiés rwandais au Zaïre.

Ces mouvements de réfugiés

(2) Une distance raisonnable est prévue dans la convention de l'OUA.

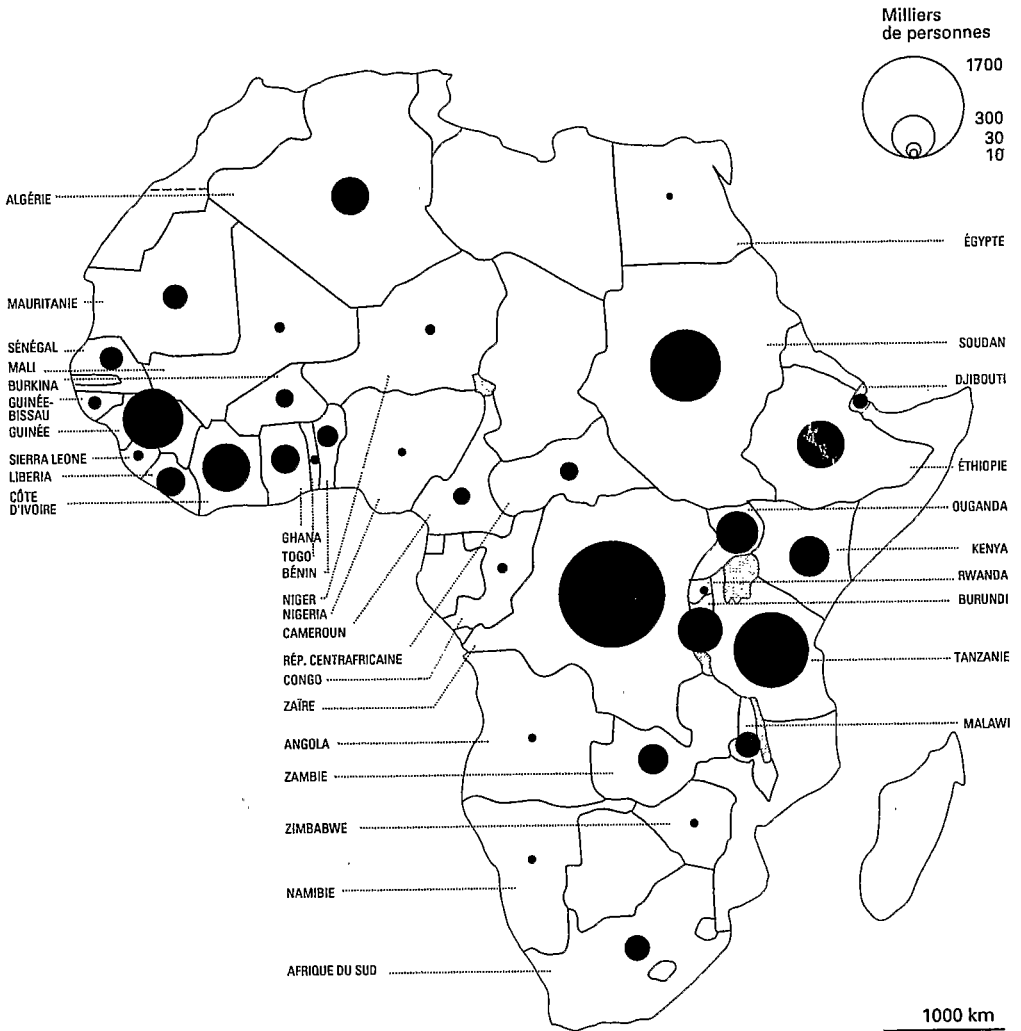
(essentiellement) entre pays voisins sont un phénomène assez constant (3) et s'accompagnent d'une forte concentration sur quelques pays d'exil et d'asile. Trois pays d'origine ont engendré la moitié des réfugiés actuellement en Afrique : à l'issue de la guerre civile et du génocide, les réfugiés rwandais représentent à eux seuls un tiers des réfugiés ; les deux autres pays, le Liberia (12 %) et la Somalie (8 %), sont connus pour être des pays livrés à des factions rivales et où tout gouvernement réel a disparu. Trois pays d'asile concentrent également la moitié des réfugiés accueillis : un quart au Zaïre, 13 % en Tanzanie et 11 % au Soudan (carte 1).

Mais le problème des réfugiés ne se limite pas à trois grands conflits ; 14 pays (4) ont actuellement plus de 150 000 de leurs ressortissants réfugiés hors de leurs frontières. De plus, la situation est très volatile : si certains secteurs sont depuis longtemps des zones de réfugiés et de conflits, on assiste fréquemment à des inversions de flux entre pays d'accueil et pays d'origine ou à des changements de provenance. Ainsi, après avoir longtemps accueilli des réfugiés angolais du Bakongo, le Zaïre accueille maintenant essentiellement des Rwandais. Dans la corne de l'Afrique, l'Éthiopie a accueilli de nombreux Soudanais dans les années 80, mais maintenant les flux se sont

(3) Sergio Ricca écrivait déjà en 1990 que les déplacements des réfugiés « se caractérisent par des parcours géographiquement limités et impliquent le passage d'une seule frontière internationale », Sergio Ricca, *Migrations internationales en Afrique ; aspects légaux et administratifs*, L'Harmattan-OIT, 1990.

(4) Il s'agit des pays suivants : Rwanda : 2 256,1 ; Liberia : 793,6 ; Somalie : 507,8 ; Érythrée : 419,3 ; Soudan : 396,8 ; Burundi : 388,8 ; Angola : 278,4 ; Sierra-Leone : 274,9 ; Mozambique : 234,3 ; Tchad : 211,2 ; Éthiopie : 183,9 ; Mali : 172,7 ; Togo : 167,7 ; Sahara occidental : 165.

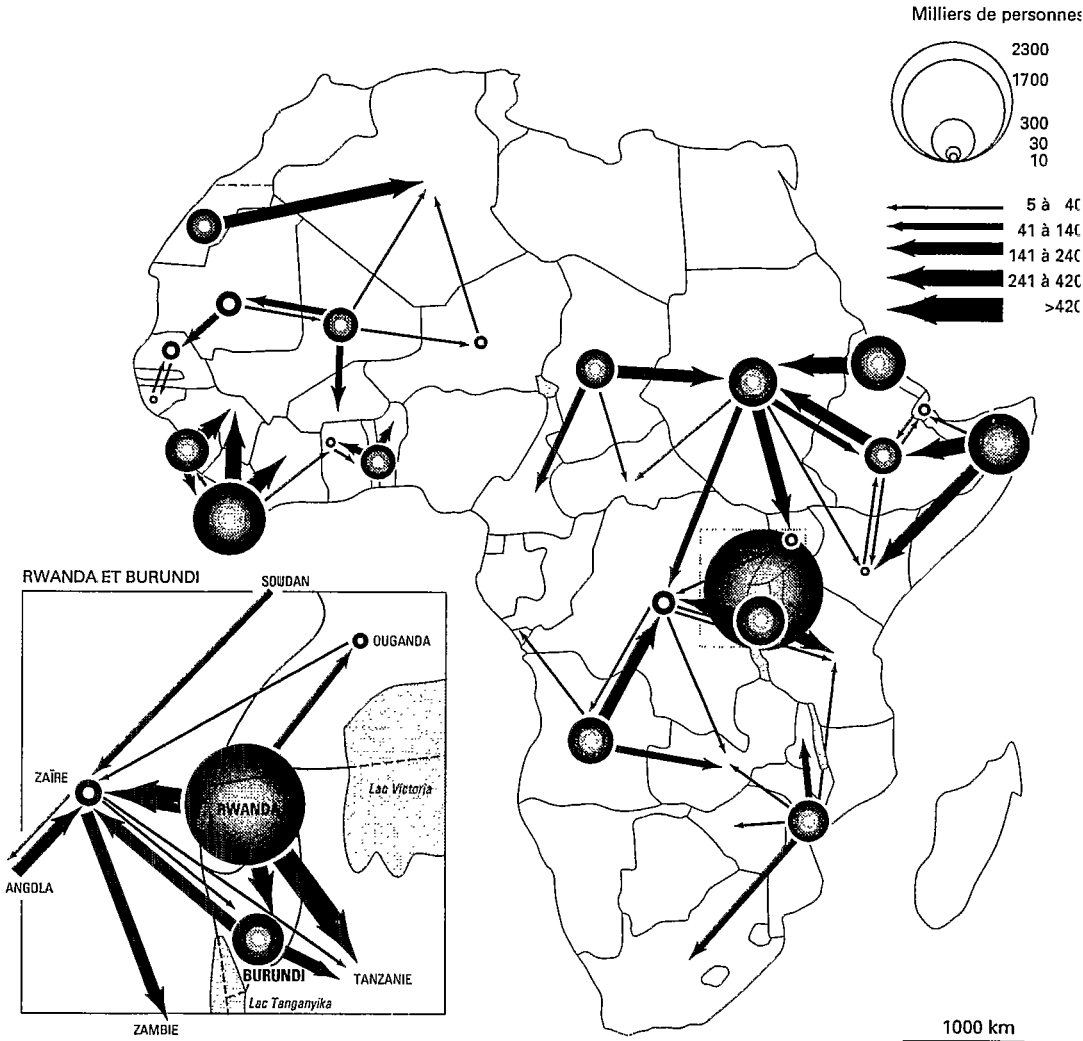
RÉFUGIÉS : PRINCIPAUX PAYS D'ACCUEIL EN 1995



Source : HCR

Cartographie : Alexandra Laclau, Véronique Lassailly-Jacob

RÉFUGIÉS : PAYS D'ORIGINE ET DESTINATIONS EN 1995



Source : HCR

Cartographie : Alexandra Laclau, Véronique Lassailly-Jacob

inversés et le Soudan accueille 160 000 Éthiopiens alors que l'Éthiopie compte 52 000 Soudanais.

La carte des flux entre pays (carte 2) montre mieux qu'une longue énumération la diversité des mouvements actuels. Cependant, les chiffres cités ne sont que des ordres de grandeur. Par exemple, les responsables locaux burundais ont été soupçonnés de gonfler les chiffres pour bénéficier de plus d'aide, mais il faut savoir également que la situation au Burundi change très vite et que les dénombrements en période de conflits sont pour le moins peu précis.

Les flux vers l'Occident

Si, à l'évidence, l'essentiel des réfugiés africains reste en Afrique, un petit nombre trouve refuge dans les pays industrialisés. Cependant, ce nombre est inconnu. En effet, si plusieurs instances internationales comptabilisent les flux de demandeurs d'asile vers les pays occidentaux, aucune statistique d'ensemble par nationalité n'est réalisée sur le nombre de réfugiés présents dans ces pays, qu'ils soient réfugiés statutaires ou simplement admis au séjour à titre humanitaire. Ce manque de statistiques est certainement révélateur des priorités de ces pays. Plus que le nombre de réfugiés reconnus, extrêmement faible en raison de la définition restreinte de la notion employée dans ces pays, c'est le nombre de « réfugiés » africains séjournant réellement en Occident qui nous intéresse. Ce nombre, qui inclut toutes les personnes non admises au séjour mais qui restent sur le territoire clandestinement, peut être grossièrement estimé par la somme des demandeurs d'asile des trois dernières années. L'hypothèse sous-jacente est, bien entendu,

que le nombre de réfugiés arrivés avant ces trois années et toujours présents est compensé par les départs des demandeurs de ces trois années. Cette hypothèse est réaliste (5) dans la mesure où la mobilité des demandeurs d'asile est forte. Même si les accords de Dublin et de Schengen sont censés empêcher les demandeurs d'asile multiples dans plusieurs pays d'Europe, il est probable qu'un certain nombre de demandeurs d'asile soit comptabilisé dans plusieurs pays durant nos trois années de référence.

Selon cette approximation, il y aurait environ 250 000 « réfugiés » africains en Europe occidentale, Amérique du Nord et Australie. Ce nombre est à peu près équivalent à 3 % de l'ensemble des réfugiés en Afrique.

La demande d'asile toutes nationalités dans l'ensemble des pays occidentaux a baissé de 38 % ces trois dernières années. La demande africaine n'ayant baissé que de 16 % dans le même temps, son poids relatif s'est accru et a atteint 13 % de l'ensemble en 1995. Cependant, ce pourcentage n'est qu'une moyenne qui dissimule de très fortes fluctuations selon les pays d'asile. Ainsi, en 1995, la demande totale d'asile africaine représente 50 % de la demande en Grande-Bretagne, 31 % en France et seulement 5 % aux États-Unis (soit, en chiffres absolus, respectivement 22 555, 6 335 et 6 953 demandes). Par ailleurs, pour certaines nationalités, on observe de fortes fluctuations des destinations selon les années. Ainsi, la demande zaïroise entre 1993 et 1995 décroît fortement en Belgique mais croît fortement en Grande-Bretagne.

(5) A titre indicatif, il y a en France 13 000 réfugiés statutaires africains et le nombre de demandes d'asile des trois dernières années est de 24 000.

Les nationalités les plus représentées dans la demande d'asile en Occident, ne correspondent qu'imparfaitement aux conflits les plus générateurs de réfugiés en Afrique. En Afrique, 50 % des réfugiés proviennent du Rwanda, du Liberia et de la Somalie. En Occident 50 % des demandes proviennent de la Somalie, de l'Algérie, du Zaïre et du Nigeria. Le Rwanda ne représente qu'à peine plus de 1 % de la demande en Occident et le Liberia 3 %, tandis qu'en Afrique les Zaïrois représentent 1 % des réfugiés, les Algériens et les Nigériens y étant trop peu nombreux pour apparaître dans les statistiques.

Le sens de ces différences de destination reste à expliquer. Si certains évoquent immédiatement le détournement de la procédure d'asile en Occident par des immigrants économiques, il nous semble qu'il faut aller au-delà de cette première explication et tenter d'analyser la nature des désordres et des flux migratoires.

Deux grands modèles de désordres générateurs de persécutions et de réfugiés sont identifiables. Premièrement, les flux de réfugiés peuvent résulter d'une situation d'urgence dont l'exemple évident est la guerre civile. Ces flux sont le plus souvent des flux collectifs vers la frontière la plus proche et tendent donc à demeurer sur le continent africain. Les trois pays engendrant la majorité des réfugiés en Afrique correspondent à ce schéma. Deuxièmement, les flux de réfugiés peuvent être engendrés par une difficulté très grande à vivre dans le pays provoquée par une situation de désordre généralisé due à la déstructuration politique et économique, au développement de l'arbitraire, et à toutes les violences qui y sont associées. Cette situation,

qui correspond plus à des départs individuels en fonction du niveau de crainte de chacun et de son seuil de saturation, conduit souvent à des destinations plus lointaines, principalement en Occident. La Somalie, qui est le premier pays d'exil vers l'Europe correspond à ces deux schémas en combinant des flux massifs et rapides en Afrique liés aux événements de la guerre civile et une seconde immigration individuelle vers l'Occident liée à la déstructuration du pays. Le Zaïre correspond au seul schéma des désordres généralisés. Dans les deux cas, les taux de reconnaissance de la qualité de réfugié sont très bas. D'une part, l'interprétation dominante en Occident de la Convention de Genève exclut les guerres civiles. D'autre part, les situations de désordres généralisés entraînent des difficultés de détermination des droits de chaque demandeur à se voir reconnaître la qualité de réfugié qui conduisent fréquemment à douter du bien-fondé des demandes.

Les problèmes d'accès au territoire occidental se superposent à la nature des désordres générateurs de demandeurs d'asile. Si le fait d'être persécuté par son État peut ouvrir la porte des pays occidentaux, cela ne permet pas d'emblée de les atteindre et les demandeurs d'asile doivent en premier lieu affronter les difficultés du voyage. Ainsi, l'importance des flux de demandeurs d'asile vers l'Occident va dépendre bien sûr des événements générateurs de demandeurs d'asile mais aussi, et peut-être surtout, des possibilités d'accueil du territoire. Dans ce cadre, les mesures prises par les pays occidentaux pour restreindre l'immigration économique en limitant cet accès au territoire deviennent un élément essentiel de la composition des flux de deman-

deurs d'asile. En effet, face à l'obligation de visas très difficiles à obtenir, face aux contrôles effectués par les entreprises de voyages pour éviter les amendes imposées aux transporteurs de personnes en situation irrégulière, face à tous les contrôles de police, le demandeur d'asile africain isolé a peu de chance de réussir à déposer une demande en Occident. L'existence de réseaux migratoires capables de contourner toutes ces restrictions, et la possibilité pour les demandeurs d'asile de les emprunter, va donc façonner leur flux. L'existence de ces réseaux est liée à l'histoire des relations entre les pays d'exil et d'accueil. Par exemple, les Soninkés originaires du Mali et spécialisés dans le commerce de l'or et des pierres précieuses entre le Zaïre et la Belgique avant l'arrêt de l'immigration ont naturellement servi de relais lorsque l'immigration est devenue plus difficile. Actuellement, les réseaux migratoires semblent de plus en plus professionnalisés et leur prix croît avec la difficulté d'accès. Les effets pervers de ce coût élevé sont importants. En premier lieu, la sélection par l'argent favorise les exilés les plus riches, qu'ils soient réellement persécutés ou non, au détriment des persécutés sans moyens. Cette sélection favorise également les demandeurs ayant déjà de la famille établie en Occident car son aide est bien souvent indispensable. En second lieu, le marché migratoire n'est pas seulement monétaire ; bijoux, travail, prostitution, transport de produits licites ou non peuvent également servir à payer les passeurs lorsque l'argent manque. Ainsi, les réseaux migratoires et le coût élevé du passage en Occident modèlent les flux et entraînent des dérives qui disqualifient toute la demande d'asile.

La répression contre les immigrés clandestins est également à l'origine de flux de demandeurs d'asile peu en rapport avec la situation dans les pays d'origine. En France, par exemple, à la suite des expulsions symbolisées par l'affaire du « charter pour le Mali » en 1986, les demandes d'asile maliennes ont décuplé. D'après la propre interprétation de l'OFPRA, ces demandes étaient le fait d'immigrés clandestins présents depuis des années qui ont demandé l'asile pour échapper momentanément au risque croissant d'être expulsé.

Finalement, le traitement de la demande d'asile modèlent lui-même les flux. L'effet d'appel des reconnaissances de statut est redouté, à tort ou à raison, par tous les pays industrialisés. A l'inverse, les rejets systématiques et les expulsions ont un effet dissuasif. Mais il semble que ces effets jouent bien plus sur le choix du pays de destination que sur la décision de départ vers l'Occident. Par exemple, l'adoption par la France fin 1993 d'une jurisprudence restreignant très fortement les possibilités de reconnaissance des demandés somaliennes induit une division par cinq de cette demande en France. La demande somalienne semble depuis s'être reportée sur la Grande-Bretagne et les Pays-Bas.

Le cercle vicieux

Le nombre de réfugiés en Afrique et la situation désastreuse des droits de l'homme que ce nombre traduit paraîtraient devoir justifier un large accueil des demandeurs d'asile africains en Occident. Ce n'est pourtant pas le cas. Dans quasiment tous les pays occidentaux la demande d'asile africaine est la

moins reconnue fondée et, pour certaines nationalités, le taux de reconnaissance tend même vers zéro. A l'évidence, cette demande est fortement discréditée par une non-concordance apparente entre les situations locales et les origines nationales des demandeurs qui arrivent en Occident. On ne retrouve dans la demande africaine, ni les pays où la situation des droits de l'Homme est la plus désastreuse, ni les populations qui sont les plus menacées au sein d'un même pays de provenance. A l'analyse, la composition des flux semble pourtant totalement logique. En effet, d'une part les situations les plus dramatiques concernent de grandes masses de population qui n'ont aucun moyen immédiat de se rendre dans les pays industrialisés, et d'autre part, l'arrêt de l'immigration en Occident impose l'utilisation de réseaux migratoires qui, en filtrant les demandeurs selon des critères qui n'ont rien à voir avec les persécutions, modèlent les flux et les pervertissent.

Nous sommes ainsi en présence d'un cercle vicieux : la fermeture des frontières favorise les demandes les moins fondées et impose l'utilisation d'expédients pour atteindre les pays d'accueil, demandes peu fondées et expédients discréditent en retour l'ensemble de la demande d'asile africaine et renforcent la fermeture des frontières. Asile et intégration économique se trouvent ainsi enchevêtrés, ce qui a incité le HCR à élargir son action en direction d'actions de développement destinées à prévenir les conflits et l'ensemble des migrations. L'insistance est désormais mise sur le « droit de rester » en sécurité dans le pays d'origine.

Luc Legoux

*(IDUP, Institut de démographie
de l'Université de Paris I
MIGRINTER ura 1145 CNRS)*

Aline Angoustures

*(CHEVS-FNSP, Centre d'histoire
de l'Europe du XX^e siècle. Fondation
nationale des sciences politiques)*

Les élections ougandaises de 1996

L'ANNONCE le 3 juin dernier de la mort de Tito Okello Lutwa a constitué, juste entre les deux élections que vient de connaître l'Ouganda, la présidentielle et la législative, comme une note fermant une époque alors qu'une autre s'ouvrait. L'ancien chef de l'État, âgé de 82 ans, ancien sous-officier de l'armée coloniale puis officier de l'Armée de l'Ouganda indépendant et président putschiste en juillet

1985, n'avait qu'une éducation primaire et parlait un anglais incertain. Renversé par la guérilla que dirigeait le jeune chef révolutionnaire Yoweri Museveni à la fin de janvier 1986, il s'était réfugié à l'étranger. Pardonné, doté d'une pension et d'une résidence d'ancien chef d'État, il est mort dans son lit et le gouvernement a déclaré une journée de deuil national.

Cette fin ordinaire de l'ancien