

Entretien avec
Clara Lecadet

Propos recueillis par
Anne-Sophie Sterck,
comédienne, membre de l'AG
de Culture & Démocratie
Hélène Hiessler,
chargée de projets
à Culture & Démocratie

CAMPS DE RÉFUGIÉ·ES : UN INSTRUMENT DANS UNE POLITIQUE GLOBALE DE CONTRÔLE DES MIGRATIONS

Clara Lecadet est spécialiste des politiques migratoires. En revenant ici sur le contexte de création du UNHCR après la Seconde Guerre mondiale et l'émergence du camp comme solution d'accueil temporaire pour les populations déplacées, elle montre comment ces lieux – qu'ils se nomment camps, hotspots ou encore centres de rétention administrative – font en réalité partie d'un dispositif global de surveillance et de contrôle des mobilités. S'appuyant notamment sur son travail sur l'organisation politique des réfugié·es et des expulsé·es, elle fait apparaître les rapports de force inégalitaires en jeu dans ce dispositif, entre pays du Nord et pays du Sud, mais aussi dans l'interaction complexe entre le UNHCR, les pays d'accueil et les réfugié·es.

À quel moment l'Europe, à travers le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), a-t-elle développé ce modèle du camp humanitaire que l'on connaît aujourd'hui ?

La création par l'ONU du UNHCR en 1950 s'inscrit dans le prolongement de l'immense logistique humanitaire déployée après 1945 pour faire face aux millions de déplacé·es qui erraient dans une Europe en ruines et n'avaient, pour beaucoup, plus nulle part où aller. Dès la première moitié du XX^e siècle, les camps de réfugié·es font leur apparition dans différents contextes de guerre, mais l'ampleur de la logistique humanitaire mise en œuvre après 1945 est sans précédent. La naissance du UNHCR, qui succède à l'Administration des Nations unies pour le secours et la reconstruction (UNNRA) et à l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR), formalise l'idée d'une institution qui soit à la fois garante de la protection juridique du statut de réfugié·e, et susceptible de créer et d'administrer ces lieux prévus au départ pour les déplacé·es.

Ce qui me semble intéressant, ce sont tous les paradoxes dont se nourrit l'histoire des camps de réfugié·es. D'un côté, ils sont promus comme des lieux de protection, des lieux de refuge pour les gens qui fuient les guerres, les conflits, les persécutions, et dans le même temps ils sont d'emblée perçus – y compris par le UNHCR – comme des lieux d'enfermement, qui constituent

une impasse absolue pour les gens qui y résident parfois sur plusieurs générations. La critique des camps est inhérente à leur création, à leur existence. Pourtant, à partir des années 1970-80, une image assez positive du modèle du camp humanitaire semble s'imposer, et toutes les critiques – formulées dès le départ sur le fait de placer des gens dans des camps – sont mino- rées, voire évacuées.

Dans l'ouvrage *Après les camps*¹, je reviens, à partir de recherches menées dans le fonds d'archives du UNHCR à Genève, sur un programme très volontariste que l'agence a mené à la fin des années 1950 pour fermer les derniers camps de déplacé·es en Europe. Le haut-commissaire de l'époque dresse un constat extrêmement sévère sur la vie dans les camps : plusieurs générations de déplacé·es y ont été acculées, les gens y sont enfermés sans aucune perspective d'avenir, vivent dans l'indigence et sombrent pour beaucoup dans la dépression, etc. Toutes les critiques que l'on peut entendre aujourd'hui sur la précarité matérielle, les conséquences psychologiques de l'encampement, sont donc déjà posées par le UNHCR lui-même. Le maintien de camps de déplacé·es dans une Europe pacifiée et en pleine reconstruction constitue un stigmate honteux tant d'années après la guerre. Leur fermeture, leur démantèlement et la mise en œuvre de solutions pour tou·tes celles et ceux qui s'y trouvent encore est un processus long et complexe. Le UNHCR cherche à l'époque des solutions individualisées pour les réfugié·es, afin d'évacuer les camps progressivement. C'est à mon sens un moment de bascule historique : alors que le UNHCR dresse un constat très sévère sur l'existence des derniers camps de déplacé·es européens, il va en exporter le modèle sur les scènes post-coloniales. Commence alors toute cette « promotion » internationale d'un humanitaire global venant en aide à des populations fuyant les conflits, les guerres.

On a longtemps pensé la question des politiques migratoires et de l'asile de façon dissociée, alors que dès l'adoption en 1951 de la Convention de Genève relative au statut des réfugié·es, le principe de l'asile est conditionné au respect de la souveraineté des États en matière de contrôle migratoire. On doit dès lors reconsidérer la fonction du camp de réfugié·es dans un dispositif global de contrôle des

mouvements de populations. Le UNHCR, même s'il a tendance à se présenter comme un acteur vertueux sur la question de l'accueil des réfugié·es, est non seulement entièrement lié aux choix des États en matière de politique migratoire et d'asile, mais a parfois constitué une sorte d'avant-garde dans la formulation d'idées visant à restreindre les mouvements de population, potentielles sources d'immigration. Dans les années 1990, le UNHCR émet l'idée de la « protection préventive », qui consiste à garder les réfugié·es au plus près de leur lieu de départ. Il s'agit d'un projet global de limitation des déplacements de populations et de contrôle des migrations. Les camps de réfugié·es servent ainsi de sas, de filtres, de lieux de contention.

C'est à mon sens un moment de bascule historique : alors que le UNHCR dresse un constat très sévère sur l'existence des derniers camps de déplacé·es européens, il va en exporter le modèle sur les scènes post-coloniales.

L'externalisation des politiques migratoires participe de ce processus – par exemple, le fait de traiter les demandes d'asile hors du sol européen et de limiter les demandes en amont, ce qui est contraire à la Déclaration des droits de l'homme de 1948. On en revient au paradoxe de l'humanitaire : ce qui a été présenté comme un modèle vertueux d'assistance et de refuge est en fait un outil politique très puissant pour le contrôle des mobilités.

À force de « marketing humanitaire », plus grand monde ne pense que le camp de réfugié·es est un lieu en soi intolérable. Je pense à toutes les stars comme Angelina Jolie ou d'autres, qui servent d'ambassadeur·rices et se rendent sur place : il y a une publicité très puissante autour de ces lieux, qui a tendance à évacuer la critique de leur fonctionnement, dans l'opinion publique et même parmi les politiques. Si le UNHCR a en 2014 publié un rapport intitulé « Politique du UNHCR sur les alternatives aux camps », qui vise à limiter le recours au camp, celui-ci n'en reste pas moins un outil pérenne, faute de mieux.

À côté des camps « officiels » administrés par le UNHCR, il existe aussi des camps informels. Dans *Un monde de camps*², d'ailleurs, le terme désigne un ensemble de formes parfois très diverses.

Dans ce livre, le parti pris était de nommer ainsi des réalités en fait assez hétérogènes : les camps de travailleur·ses dans les pays du Moyen-Orient, les camps informels de migrant·es ou encore les camps de réfugié·es institutionnels gérés par le UNHCR, les ONG et/ou les États³. On donne le nom de « camp » à des réalités qui peuvent sembler très différentes mais ce qu'on interroge aussi, c'est leur fonction dans un régime global de surveillance et de contrôle des mobilités.

La notion de camp revêt une signification qui peut servir à nommer toute une série de lieux qui ont par ailleurs des appellations institutionnelles spécifiques : les centres de rétention administrative, les hotspots, les centres fermés, les maisons de retour, etc., s'inscrivent dans un dispositif global de contrôle des migrations. Toutes ces dénominations institutionnelles visent sans doute à donner une image plus moderne des camps et à échapper à la lourdeur symbolique et historique dont ils sont chargés.

Je suis allée à Bamako en novembre 2018, où l'État malien a construit la « Cité d'accueil des Maliens de l'extérieur ». C'est un bâtiment flamboyant neuf, avec des chambres dortoirs : ce lieu institutionnel, cogéré par l'État malien et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), vise à accueillir les Malien·nes rapatrié·es sur les vols OIM venant de la Libye, mais aussi celles et ceux qui sont expulsé·es depuis les pays occidentaux. Même si c'est un lieu de transit où les gens ne restent pas longtemps, cette « Cité d'accueil » est le cruel reflet de politiques migratoires qui institutionnalisent le retour et l'impossibilité pour les migrant·es de pouvoir s'installer durablement dans un pays qui n'est pas le leur.

Dans l'introduction d'*Un monde de camps*, Michel Agier évoque le changement de dénomination des personnes selon le lieu qui les accueille. Pour lui ces changements de noms masquent aussi la continuité d'un dispositif général.

Oui, une personne peut d'abord fuir son pays à cause d'un conflit et être prise en charge dans un camp de « réfugié·es », puis le quitter et, dans son parcours, être amenée à investir des camps informels de « migrant·es » ; dans le cas où la personne arrive en Europe, elle peut être prise en charge dans un centre de « demandeur·ses d'asile » ; si elle est déboutée, elle ira dans un centre de rétention administrative, pour éventuellement se retrouver à Bamako dans cette « Cité d'accueil des Maliens de l'extérieur » que j'évoquais à l'instant ! On voit effectivement qu'il y a une continuité Sud-Nord entre ces lieux qui

ont tous, selon les étapes, les séquences, une fonction très précise dans un dispositif général de contention, de surveillance et, in fine, d'expulsion.

Vous avez travaillé sur l'organisation politique à l'intérieur des camps de réfugié-es, qui est notamment l'objet de votre article sur le camp d'Agamé au Bénin⁴. Pouvez-vous nous en parler ?

C'est un sujet qui me tient très à cœur parce que dans la logique humanitaire, il y a une totale dépolitisation des réfugié-es qui sont conçu-es comme de pures victimes, comme des objets passifs de l'assistance humanitaire.

Étudier cela de manière générale est compliqué : les camps étant des lieux fermés, il est difficile d'accéder à leur histoire concrète. Mais il existe des documents qui font état, dans de nombreux contextes de camps de réfugié-es, de formes d'auto-organisation politique. C'est-à-dire que les réfugié-es s'organisent en comités, commissions, etc. Dans certains cas, comme celui du camp d'Agamé au Bénin qui a existé entre 2005 et 2013 et accueillait les réfugié-es togolais-es ayant fui la crise post-électorale de 2005, les réfugié-es élisent un président des réfugié-es à l'issue d'élections très structurées. Le fait que les réfugié-es éprouvent d'emblée le besoin de créer des formes de représentation politique propres pour pouvoir dialoguer et éventuellement créer un rapport de force avec les institutions humanitaires ou avec l'État qui accueille le camp, montre que l'humanitaire est perçu comme une forme de pouvoir, comme une instance hégémonique.

Il y a aussi de nombreux événements de nature sociale ou politique qui scandent la vie dans les camps de réfugié-es : des grèves, des boycotts de l'aide humanitaire, etc. Par exemple quand les gens considèrent que la ration alimentaire n'est pas suffisante, ils peuvent, en signe de protestation, refuser ce qui leur est alloué. Il faudrait pouvoir examiner l'histoire de chaque camp, ce qui constitue une tâche immense, peut-être impossible. Mais je trouve intéressantes ces frictions, cette tension semble-t-il constitutive entre la création et l'administration de camps par le UNHCR en dialogue avec les États qui les accueillent d'un côté, et de l'autre l'aspiration presque permanente de réfugié-es à formuler des revendications, des demandes par rapport au régime auquel il-elles sont soumis-es. Ces revendications, elles visent parfois des choses très concrètes comme les rations alimentaires, les conditions de vie, mais elles portent aussi souvent sur la question du statut. Quand on parle de « camp de réfugié-es », on a l'impression que les personnes à l'intérieur du camp sont forcément des « réfugié-es » au sens de la Convention de Genève de 1951, ce qui n'est pas forcément le cas. Certaines personnes peuvent vivre pendant

des années, des décennies dans des camps de réfugié-es sans jamais en avoir le statut et toutes les formes de protection qui en découlent⁵.

Des protestations peuvent aussi naître quand le UNHCR cherche à fermer un camp et que les réfugié-es s'y opposent parce qu'il-elles n'ont plus d'autre endroit où aller – c'est là la grande complexité, le paradoxe de ces lieux : même dans la difficulté, le camp est aussi un lieu d'ancrage et d'appropriation. Souvent, la fermeture d'un camp est vécue très douloureusement : c'est aussi un lieu où l'on peut s'organiser collectivement, faire des demandes, formuler des revendications, et si les gens sont dispersés, la possibilité même d'une revendication politique devient encore plus compliquée.

Comment le UNHCR accueille-t-il ces formes d'organisation politique ?

Le UNHCR a pris en compte cet élément politique à l'intérieur des camps et cherche à intervenir autant que possible, notamment en essayant d'influer sur les résultats des élections-nominations au sein des communautés de réfugié-es, ou en essayant de choisir lui-même des représentant-es parmi les réfugié-es. Il y a des cas où les réfugié-es s'auto-organisent et où le UNHCR casse le résultat des élections parce que les élu-es ne lui paraissent pas dignes de confiance. Le UNHCR regarde de très près la manière dont les réfugié-es se dotent de formes de représentation politique, selon une logique très interventionniste.

Et à un niveau plus macro, quel impact ont-elles sur le UNHCR, les pays d'accueil ou le voisinage immédiat ?

Le UNHCR fait très peu état de ces formes d'organisation politique dans ses rapports et dans sa littérature officielle, mais je pense qu'elles ont un effet très puissant sur les stratégies organisationnelles de l'agence en termes d'ouverture et de fermeture des camps. Depuis le rapport de 2014 sur les alternatives aux camps, le UNHCR insiste pour minimiser le recours au camp, qui ne doit être créé qu'en cas d'urgence et refermé une fois la crise passée. Derrière cette stratégie, il y a me semble-t-il la question du coût financier des camps, de leur entretien et de leur maintien dans la durée, mais aussi de façon sans doute moins avouée, la question des risques de perturbation politique dont ces lieux peuvent être les foyers potentiels. Ne pas ouvrir un camp ou faire en sorte qu'il dure le moins longtemps possible, permet d'éviter que les réfugié-es ne s'y organisent politiquement et ne portent des revendications sur leur statut ou leurs conditions de vie qui, d'une certaine manière, dépassent le cadre du camp.

Évidemment, cela a aussi un impact sur les États d'accueil. Quand le UNHCR insiste pour limiter le recours au camp, c'est aussi pour gérer

les relations qu'il peut entretenir avec les États dans lesquels les camps sont créés.

Il y a en outre la question assez complexe de la perception des camps par les communautés villageoises environnantes. Il arrive que des antagonismes très forts se développent entre les camps de réfugié·es et les communautés alentour, parfois pour des motifs purement xénophobes, parfois parce que, selon l'avis de certain·es, les réfugié·es bénéficient d'opportunités dont les communautés autochtones ne

Les États africains sont ainsi amenés par un certain nombre d'incitations financières et de pressions politiques à se soumettre aux intérêts des pays occidentaux. L'Union européenne promeut l'idée de mettre en place des politiques migratoires « cogérées ». Affirmer que ces politiques sont menées en partenariat, en coopération avec les États africains lui permet d'échapper à la critique, à l'accusation de mettre en place un modèle inégalitaire hégémonique. Des budgets colossaux sont alloués entre autres par l'Europe

Le fait que les réfugié·es éprouvent d'emblée le besoin de créer des formes de représentation politique propres pour pouvoir dialoguer et éventuellement créer un rapport de force avec les institutions humanitaires ou avec l'État qui accueille le camp, montre que l'humanitaire est perçu comme une forme de pouvoir, comme une instance hégémonique.

disposent pas. Sur ce point, il y a d'ailleurs tout un travail institutionnel et stratégique du UNHCR pour intégrer le plus possible les communautés autochtones dans les dispositifs d'assistance mis en place pour les réfugié·es. Autrement dit, pour essayer de gommer la logique de compartimentation spatiale entre le lieu du camp et les villages autour, en permettant par exemple aux villageois·es habitant en périphérie d'avoir accès aux services du camp en matière de santé ou d'éducation. En matière d'offre culturelle aussi : je pense au travail du danseur et chorégraphe tchadien Taïgué Ahmed, qui forme au Tchad des chorégraphes pour mener des ateliers de danse dans des camps de réfugié·es⁶. Ce projet, soutenu par le UNHCR, repose sur la coparticipation des réfugié·es et des villageois·es. Les spectacles et les formations de danse n'auront pas forcément lieu dans les camps de réfugié·es mais aussi dans les villages alentour, ceci afin de décloisonner l'espace du camp proprement dit.

Vous dites que le UNHCR est perçu comme une forme de pouvoir hégémonique.

Pouvez-vous développer un peu ?

Pour penser cette question de l'hégémonie, il convient de recontextualiser la formalisation du statut de réfugié·e, conçu dans un contexte européen pour des Européens, et qui fonctionne maintenant comme un régime international de sélection des populations migrantes et d'assignation de ces populations à des logiques dominées par les intérêts occidentaux en matière de politique migratoire.

pour payer, en Afrique notamment, la formation de gardes-frontières, d'instruments de surveillance des populations, etc.

Quand il y a des protestations et des résistances qui naissent, sous l'impulsion d'associations d'expulsé·es africaines, c'est aussi pour interpeler les États africains sur leurs propres responsabilités dans la non-protection de leurs ressortissant·es, et dans la possibilité même de ces politiques. Mais il y a une telle inégalité de ressources qu'il est très difficile de résister à la pression mise par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et par l'Europe sur les États africains. Il y a eu au Mali différentes campagnes contre ce qu'on appelle les « accords de réadmission » (les accords bilatéraux entre deux pays pour faciliter la délivrance des laissez-passer consulaires qui sont l'étape obligée avant une expulsion). Sous l'impulsion de différentes associations au Mali, plusieurs campagnes ont été menées pour empêcher que le pays ne signe ces accords avec la France, puis avec l'Europe. Cela n'empêche pas la France d'expulser sur le territoire malien, mais la formalisation de tels accords accélérerait le processus. Même si elles peuvent sembler dérisoires au regard du rouleau compresseur que représentent les politiques d'expulsion, il y a quand même des tentatives de résistance de certains pays qui montrent qu'ils ne sont pas prêts à se soumettre totalement aux logiques des États occidentaux sur ces questions. ■

1. Jean-Frédéric de Hasque, Clara Lecadet (dir.), *Après les camps. Traces, mémoires et mutations des camps de réfugiés*, Academia, 2019.
2. Michel Agier, Clara Lecadet (dir.), *Un monde de camps*, La Découverte, 2014.
3. Lire aussi l'entretien avec Alice Corbet, « Les camps, une gestion des réfugié-es qui questionne », en ligne.
4. Voir Clara Lecadet, « Le feu et le révolte. Le camp comme foyer politique », in Michel Agier, Clara Lecadet (dir.), *Un monde de camps*, La Découverte, 2017, p. 115-127.
5. Lire à ce sujet l'entretien avec Aurore Vermylen, « Une approche perspectiviste du camp », en ligne.
6. <http://aad-fund.org/artistes/taigue-ahmed/>



Camp de Tête-à-l'eau (Anse-à-Pitres) © Valérie Baeriswyl