

Les réfugiés peuvent-ils être utilisés comme armes ? Un défi pour l'Occident

Eric Hovey | 21 février 2022



« Donnez-moi vos exténués, vos pauvres, vos masses recroquevillées aspirant à vivre librement... » – [Emma Lazarus](#)

À travers l'histoire, les motivations sous-tendant les migrations ont été multiples – liberté religieuse, opportunités économiques, fuite face à des situations de conflit, etc. Au cours des dernières années néanmoins, ces migrations sont de plus en plus devenues sujet de préoccupation et ont attiré l'attention des dirigeants en Europe comme aux États-Unis. Depuis « la crise européenne de l'immigration de 2015 », on observe de nombreux exemples où les gouvernements occidentaux ont accusé d'autres pays d'utiliser les réfugiés comme armes. Le chef de la politique étrangère de l'Union européenne, Josep Borrell, [a ainsi accusé la Biélorussie d'utiliser les réfugiés comme armes](#) pour exercer une pression politique sur les gouvernements occidentaux, tandis que certains médias américains avertissent que [les gouvernements autoritaires utilisent les migrants comme armes](#) pour produire de l'instabilité dans le monde développé. Cette question mérite d'être considérée plus en détail : les réfugiés peuvent-ils être des armes ?

Cet article s'appuie sur [des études antérieures sur le sujet](#) et avance l'argument que, oui, les réfugiés peuvent être utilisés comme une arme coercitive à des fins stratégiques. L'utilisation d'« arme » dans cet article fait donc référence à l'utilisation d'êtres humains comme instruments involontaires de coercition. On peut dire qu'il existe deux catégories générales d'opérations utilisant des réfugiés. Dans la première catégorie, un État agresseur contrôle les flux de réfugiés et assume ouvertement la responsabilité de ses attaques. Dans la seconde, un État agresseur contrôle également les mouvements de réfugiés, mais il nie ou minimise publiquement sa responsabilité dans ceux-ci.

Pour présenter cet argument, il faut d'abord préciser ce que l'on entend par « utiliser les réfugiés comme armes » et décrire brièvement le cadre juridique déterminant le traitement des migrants et des réfugiés. Il faut aussi expliquer comment cette

tactique, qui n'est pas nouvelle, est devenue un défi plus pressant ces dernières années. Ensuite, une série de vignettes sera présentée pour décrire les deux principales catégories d'utilisation des réfugiés comme armes. Des recommandations pour résoudre ce problème seront enfin présentées dans l'espoir de réduire l'immense souffrance subie par les réfugiés et d'améliorer la sécurité des États-Unis et de ses alliés européens.

Réfugiés et migrants, qu'entend-on par ces termes et pourquoi sont-ils importants ?

Les réfugiés et les migrants sont classés différemment par les Nations Unies (ONU). Les premiers ont été définis par [la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967](#) qui définissent un [réfugié](#) comme toute personne qui « se trouve hors de son pays d'origine en raison d'une crainte de persécution, de conflit, de violence ou d'autres circonstances qui ont gravement bouleversé l'ordre public et qui, en conséquence, exige une 'protection internationale' ». En revanche, un [migrant](#) « est mieux compris comme quelqu'un qui choisit de déménager, non pas en raison d'une menace directe pour sa vie ou sa liberté, mais pour trouver du travail, pour l'éducation, le regroupement familial ou d'autres raisons personnelles ». Ces distinctions sont importantes car les réfugiés sont protégés par le droit international et peuvent demander l'asile dans un autre pays pour empêcher le « refoulement », c'est-à-dire leur rapatriement forcé. Les migrants, cependant, sont théoriquement libres de retourner dans leur pays d'origine sans craindre pour leur vie. Ils ne bénéficient donc pas de telles protections juridiques supplémentaires en vertu du droit international.

Néanmoins, il est de plus en plus évident que cette distinction nette entre les termes – vieille de 70 ans – est insuffisante pour décrire les tendances dans le champ de la mobilité internationale/transnationale. Les migrations sont en effet motivées par des causes complexes et qui se chevauchent, notamment [l'insécurité économique](#) et le [changement climatique](#). Pour cet article, une décision délibérée a été d'utiliser de manière interchangeable « réfugiés » et « migrants », car ils s'appliquent ici à des mouvements de personnes vulnérables où coexistent ces deux groupes difficiles à distinguer. Cette décision terminologique peut sembler cavalière, mais elle vise à déplacer l'objectif analytique de l'article vers l'utilisation problématique d'êtres humains (qu'ils soient réfugiés ou migrants) comme armes, et moins sur les ramifications juridiques de l'aide que les gouvernements occidentaux sont appelés à fournir. En ce qui concerne l'utilisation de réfugiés comme armes, peu importe qu'il s'agisse d'un réfugié kurde fuyant la guerre civile en Syrie ou d'un agriculteur économiquement démuné de Guinée-Bissau migrant vers l'Europe à la recherche de travail ; les deux sont vulnérables et peuvent être exploités.

Le thème principal de cet article est de savoir comment s'occuper des problèmes posés par l'utilisation des réfugiés comme armes (les nuances du droit de l'immigration et des réfugiés dépassent sa portée). En disant que les réfugiés sont utilisés comme armes, l'on veut ici dire qu'un État peut exploiter le mouvement des réfugiés pour nuire à un autre État. Ces actions négatives peuvent prendre de nombreuses formes, telles qu'influencer les décisions politiques, du chantage, ou attiser les tensions concernant les réfugiés en partageant des infos sur les réseaux sociaux.

La raison pour laquelle ce problème est si préoccupant aujourd'hui est que, selon le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), le nombre mondial de déplacés, y compris les réfugiés, était de 82,4 millions à la fin de 2020—soit plus du double par rapport à 2010. Les conflits en cours au [Yémen](#), en [Éthiopie](#) et ailleurs, combinés aux ravages du [changement climatique](#), ne feront qu'augmenter le nombre de personnes déplacées pouvant être exploitées comme armes.

Bien qu'il s'agisse de défis mondiaux, cet article met l'accent sur l'impact sur les gouvernements occidentaux et sur la manière dont ils devraient y répondre. La raison de ce cadrage est que, comme indiqué dans [un récent rapport de la Maison Blanche](#), les migrants souhaitent généralement émigrer vers les démocraties stables les plus proches qui adhèrent à la convention internationale sur l'asile et ont des économies fortes. Pour ces raisons, les démocraties occidentales sont particulièrement vulnérables aux États tiers qui exploitent les mouvements d'individus vulnérables à des fins de pression. Ce fait est corroboré par [des recherches antérieures](#) qui indiquaient que dans 49 des 56 cas de « coercition motivée par la migration », l'État agresseur a relativement réussi à atteindre ses objectifs politiques en utilisant les réfugiés comme armes.

Effet direct, responsabilité sans ambiguïté

La première catégorie décrivant comment les réfugiés peuvent être utilisés comme armes est *l'effet direct, la responsabilité sans ambiguïté*. Par « effet direct », on entend que le pays qui se sert des réfugiés comme d'une arme peut contrôler les flux de réfugiés de façon significative, en utilisant, par exemple, des garde-frontières ou des garde-côtes. Par « responsabilité sans ambiguïté », l'on entend que le pays qui utilise ces tactiques le fait de manière publique – il ne fait aucun doute quel gouvernement est responsable.

Le défunt Mouammar Kadhafi illustre cette catégorie. Il y a plus d'une décennie, [il a menacé de rendre l'Europe « noire »](#) à moins qu'il ne reçoive des paiements de l'Union européenne (UE) s'élevant à cinq milliards d'euros par an. Utilisant un langage raciste et xénophobe et flanqué du Premier ministre italien de l'époque, Silvio Berlusconi, Kadhafi a menacé l'UE déclarant que des millions d'Africains pourraient entrer en Europe depuis la Libye, fomentant une crise entre les Européens chrétiens et « [cet afflux d'Africains affamés et ignorants](#) ».

Cette déclaration n'était pas une menace en l'air. L'Italie et la Libye avaient déjà signé un [traité de 2008](#) qui réduisait considérablement le nombre de migrants arrivant en Italie en provenance de Libye et qui autorisait le refoulement de facto des migrants vers le territoire libyen. Kadhafi a ensuite été tué lors des insurrections déclenchées par le Printemps arabe de 2011. Ses menaces étaient crédibles, néanmoins, et [les vestiges de son régime d'extorsion se poursuivent à ce jour](#).

Le président de la Turquie, Recep Tayyip Erdogan, a quant à lui exploité « la crise de l'immigration de 2015 » en Europe – au cours de laquelle [plus d'un million de réfugiés ont afflué en Europe](#) – pour obtenir le maximum de concessions de la part des dirigeants européens. En octobre de la même année, la situation est devenue si désespérée [que les dirigeants européens se sont réunis à Bruxelles](#) pour envisager les conditions les plus raisonnables pour garantir la coopération de la Turquie afin d'endiguer la vague d'immigrants. [La Turquie et l'UE ont conclu un accord en 2016](#) selon lequel Ankara surveillerait plus activement ses frontières à la recherche de migrants illégaux et permettrait que les migrants capturés en Grèce puissent être renvoyés en Turquie, en faisant ainsi le pays avec le plus de réfugiés au monde. En échange, la Turquie a reçu six milliards d'euros d'aide et a pu reprendre les pourparlers concernant son adhésion possible à l'UE.

La leçon qu'a retenue Erdogan était qu'il s'agissait d'une tactique qu'il pourrait encore exploiter à l'avenir. En 2020, [il a soudainement ouvert les frontières de la Turquie avec l'Europe](#), provoquant un afflux de milliers de migrants à la frontière grecque. L'ouverture des frontières était [une protestation contre un manque perçu de soutien international](#) après que des dizaines de soldats turcs ont été tués par les forces gouvernementales syriennes dans la province syrienne rétive d'Idlib. Erdogan sait que sa capacité à contrôler les flux de migrants vers l'Europe – peu importe la souffrance humaine – donne à son gouvernement un avantage puissant lors des négociations avec ses voisins européens.

Effet direct, responsabilité ambiguë

La deuxième catégorie ne diffère de la première que par le fait que l'État qui manipule les mouvements de migrants dissimule ou ne rend pas explicite sa responsabilité dans ces actions. Par exemple, en mai 2021, [l'afflux soudain de milliers de migrants à Ceuta](#) (une enclave espagnole sur la côte nord du Maroc) a été largement attribué aux désaccords diplomatiques entre l'Espagne et le Maroc au sujet du Sahara occidental. Contrairement à la crise de 2020 avec la Turquie, cependant, [le gouvernement marocain n'a pas revendiqué sa responsabilité](#). D'un côté [le gouvernement marocain voulait clairement punir l'Espagne pour avoir fourni une aide médicale à un leader du Front Polisario](#). Le soutien apporté à ce leader séparatiste avait en effet sapé les revendications de souveraineté du Maroc sur le Sahara occidental. Mais, d'un autre côté, les Marocains ne voulaient pas exercer trop de pression afin de maintenir leur réputation de [destination touristique de choix pour les Européens](#) et [de gouvernement respectueux des droits de l'homme](#).

[La frontière entre la Pologne et la Biélorussie](#) est aussi le théâtre d'un conflit impliquant l'utilisation de réfugiés comme armes. Le président de fait à vie de la Biélorussie, Alexandre Loukachenko, a été réélu à l'été 2020, [un résultat largement rejeté comme frauduleux par les gouvernements occidentaux](#) et qui a soumis le régime à des [sanctions](#) en raison des violences des autorités biélorusses contre les partisans de la démocratie. En mai 2021, face à la possibilité d'une intensification des sanctions suite à l'atterrissage forcé d'un avion de ligne pour arrêter les dirigeants de l'opposition, [Loukachenko a mis en garde contre les conséquences](#) qu'auraient la prise de nouvelles mesures contre son gouvernement. En novembre, les autorités polonaises ont signalé [une augmentation massive du nombre de migrants](#) le long de la frontière polonaise d'environ 3 à 4 000 personnes.

[La Pologne, l'UE et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord \(OTAN\) ont toutes allégué](#) que la Biélorussie avait encouragé les migrants du Moyen-Orient et d'Afrique à se rendre en Biélorussie, puis les avait transportés jusqu'à la frontière polonaise. Face à ces accusations, [Loukachenko a toutefois nié toute responsabilité](#). Ce n'est que plus tard qu'il a admis, à contrecœur, [qu'il était « tout à fait possible » que ses troupes aient pu aider les réfugiés](#) à atteindre la frontière polonaise. Le président russe Vladimir Poutine, qui est un proche allié de Minsk, a défendu la gestion de la crise par Loukachenko, [mais a aussi catégoriquement nié toute implication russe](#).

Si les exemples Espagne/Maroc et Pologne/Biélorussie diffèrent par leur gravité (cette dernière ayant causé plus de morts et de souffrances humaines), ils sont similaires dans la mesure où les deux gouvernements responsables du déclenchement de la

crise n'en ont pas revendiqué la responsabilité. Les dénis de responsabilité publics à l'origine de ces crises sont notables quant à leur impact sur la résolution de la crise, même si leurs motivations sont différentes.

Dans le cas marocain, cela a permis d'obtenir une résolution rapide. [L'Espagne a rapidement approuvé un accord de 30 millions d'euros](#) pour aider les efforts de police des frontières du Maroc après la vague de migration de deux jours et les forces marocaines ont ensuite tranquillement repris leur posture normale de contrôle strict des frontières. Aucune des deux parties n'avait à gagner d'un long débat sur la responsabilité, de sorte que le silence du gouvernement marocain a aidé les deux parties à aller de l'avant. À l'inverse, la réticence du Bélarus à assumer la responsabilité du déclenchement de la crise des réfugiés prolonge le conflit et son refus, avec les autorités polonaises, d'autoriser l'accès à la frontière [aggrave la crise humanitaire pour les réfugiés](#). Loukachenko ne veut pas admettre la responsabilité de la situation – ce qui ne ferait que renforcer les arguments des dirigeants européens en faveur de sanctions plus sévères contre son gouvernement – donc la crise continue.

Points essentiels, recommandations

Les vignettes de cet article illustrent trois points essentiels. Tout d'abord, l'utilisation des réfugiés comme armes peut prendre de nombreuses formes. Cela peut inclure des actions passives, comme ordonner aux garde-côtes de ne pas empêcher la migration irrégulière, et des actions actives, comme le transport et le mouvement de migrants vers un autre pays.

Deuxièmement, quelles que soient les tactiques employées, ce traitement des réfugiés ne s'accorde pas avec les valeurs et les droits humains chers aux démocraties occidentales. Ce traitement est en outre efficace, car il n'offre pas de solution simple. Les politiciens aux États-Unis et en Europe se retrouvent dans une situation sans alternative satisfaisante en matière de réfugiés et de migration. D'une part, des politiques d'immigration et de d'accueil des réfugiés trop stricts risquent de compromettre les engagements des gouvernements en matière de droits humains et peuvent aller à l'encontre du droit international. D'autre part, les politiciens qui acceptent un grand nombre de migrants dans leur pays seront confrontés à une pression extraordinaire – [comme l'a fait la chancelière allemande Angela Merkel en 2015](#) – de la part des citoyens préoccupés par les coûts des défis d'intégration et de l'assimilation culturelle. Enfin, parce que [cette tactique est efficace et sera probablement utilisée de nouveau](#) dans le futur, elle nécessite plus d'attention. Des mesures peuvent néanmoins être envisagées pour redresser la situation.

Une première étape cruciale serait de déclarer que cette tactique est inacceptable dans les documents d'orientation militaire stratégique pour les États-Unis et l'Europe. Actuellement, ni le rapport de situation du Commandement nord-américain des États-Unis ([NORTHCOM](#)) ni celui du Commandement européen ([EUCOM](#)) ne mentionnent l'utilisation de réfugiés comme armes comme une menace pour les États-Unis et leurs alliés. [La stratégie nationale de l'administration Biden](#) réaffirme l'engagement des États-Unis à abriter les réfugiés, mais ne mentionne pas comment ils peuvent être exploités comme armes. Cette tactique pourrait être abordée dans la prochaine [boussole stratégique de l'UE](#), qui aiderait les États membres et leurs alliés à mieux planifier des réponses efficaces. Le [futur concept stratégique de l'OTAN](#) pour 2022 devrait également aborder cette menace puisque [l'OTAN coopère avec l'UE](#) sur les questions de crise des réfugiés et des migrants.

Dès que le problème se trouve exprimé à un niveau stratégique, d'autres actions gouvernementales et militaires peuvent être prises pour y remédier. Au sein de l'armée américaine, cela signifie continuer à moderniser l'armée pour un conflit potentiel avec la Chine, mais pas au prix d'oublier les leçons tirées des guerres récentes sur la façon dont le déplacement de personnes provoqué par les combats peut précipiter de nouveaux conflits, s'il n'est pas traité de manière adéquate. On pourrait s'occuper des causes profondes des flux de migrants eux-mêmes, comme l'augmentation des ressources pour [lutter contre les effets du changement climatique](#) et l'augmentation du [soutien aux missions de maintien de la paix d'ONU](#) dans les zones de conflit. Les sceptiques diront qu'on bâtit ici des châteaux en Espagne, mais toute réduction de l'utilisation de cette tactique cruelle devrait être tentée non seulement pour des raisons humanitaires, mais aussi dans le cadre des bonnes pratiques de planification militaire.

Conclusion

L'utilisation des réfugiés comme armes est un problème grave qui ne fait qu'empirer. Malgré les restrictions de mouvement liées à la pandémie de COVID-19, de plus en plus de personnes à travers le monde sont [déplacées](#), que ce soit à cause d'un conflit, du changement climatique ou du manque d'opportunités économiques. Il n'y a pas de remède miracle pour résoudre le problème, mais si cette tactique n'est pas prise en compte, les démocraties occidentales resteront vulnérables à l'extorsion et à la division.

La lutte contre l'utilisation des réfugiés comme armes sera difficile. Malgré la peur des [migrants](#) et [des réfugiés](#) parfois attisée par les politiciens occidentaux, le soutien des démocraties occidentales aux droits de l'homme les rend des phares d'espoir pour les réfugiés du monde entier – comme déclaré dans la citation au début de cet article. Ceci reste vrai, même quand les

démocraties occidentales ne sont pas toujours à la hauteur de leurs idéaux élevés en matière de migration et de réfugiés. Loukachenko a déclenché la crise à la frontière entre la Biélorussie et la Pologne, par exemple, mais elle est prolongée par [la résistance européenne à accepter un afflux de réfugiés](#).

Faire face à ce problème est difficile, mais cela en vaut la peine. La lutte est importante car le problème ne fera qu'empirer s'il demeure ignoré. Relever ce défi correspond, en outre, aux idéaux nationaux les plus centraux de l'Europe et des États-Unis. Pour paraphraser les propos d'un autre dirigeant célèbre, confronté à un défi apparemment insurmontable, [l'on fait ces choses non pas parce qu'elles sont faciles, mais parce qu'on sait qu'elles seront difficiles](#).

Crédit : [Mikhail Metzel / SPUTNIK / AFP](#)



Eric Hovey

Eric Hovey ([@Eric_Hovey](#)) est un officier du Corps des Marines actuellement stationné à Washington, DC. Il est titulaire d'une maîtrise de la Naval Postgraduate School en études de sécurité régionale (avec distinction) et a publié des articles sur des sujets militaires dans la *Marine Corps Gazette*, le *Proceedings*, et le *Small Wars Journal*.

Les opinions exprimées dans cet article sont strictement celles de l'auteur et ne reflètent pas la position du département de la Défense ou du gouvernement des États-Unis.

Comment citer cette publication

Eric Hovey, « Les réfugiés peuvent-ils être utilisés comme armes ? Un défi pour l'Occident », *Le Rubicon*, 21 février 2022 [<https://lerubicon.org/les-refugies-comme-armes/>].