Réfugiés et droits de l'homme: moins = plus

*Roland-Pierre PARINGAUX, Journaliste,
«Le Monde diplomatique»*

Chaque jour, des centaines de personnes quittent des pays qui sont toute leur vie pour chercher refuge à l'étranger. Elles partent parce que leur propre pays leur fait peur; parce que leurs libertés sont menacées; parce que leurs vies sont en danger. Que faire, sinon fuir ? Car, s'il est vrai que «partir c'est mourir un peu», rester peut être pire.

Certaines fuient la terreur politique et la violence armée; d'autres n'ont que ce moyen pour se soustraire aux persécutions que leur race ou leur foi attirent sur eux comme la foudre.

Ce chemin de l'exil, aucun ne le prend de gaieté de coeur. La fuite est un déchirement avec, au bout du voyage, si tout se passe bien, le droit d'asile (ultime recours lorsque tous les autres ont été violés) et le statut de réfugié.

De toutes les tragédies de notre époque, l'une des plus grandes est, sans doute, celle des réfugiés. Jamais, en effet, ils n'ont été aussi nombreux qu'en cette fin de siècle. Entre 1951, année des débuts du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), et 1991, année de son quarantième anniversaire, le nombre de réfugiés est passé de 1 à 17 millions. Un chiffre qui choque la conscience humaine.

Le problème des réfugiés est devenu d'une ampleur et d'une complexité sans précédent. Au fil des crises nationales et internationales de toute sorte, des millions de réfugiés se sont accumulés dans les pays du tiers monde. Les solutions qui, hier encore, permettaient de les absorber sont devenues difficiles à réaliser aujourd'hui. En outre, comme les causes politiques et socio-économiques des exodes persistent, les réfugiés s'ajoutent aux réfugiés.

Il y a 45 ans, émergeant des décombres de la deuxième guerre mondiale, après avoir connu ceux de la première, la communauté des nations jeta les bases d'un nouvel ordre international censé favoriser la paix, la liberté et le progrès. En Europe, elle entreprit, sans tarder, de régler la question des millions de personnes déplacées par les persécutions et la guerre.

Le HCR vit le jour dans un monde imprégné du discours des droits de l'homme, mais déjà divisé par la guerre froide. Il entra en fonction en janvier 1951, pour une période initiale de trois ans. Certains semblent avoir vraiment cru que 36 mois suffiraient pour en finir avec le problème... En juillet fut adoptée la Convention relative au statut des réfugiés. Limitée dans l'espace et dans le temps, la Convention s'appliquait pour l'essentiel à des Européens victimes de la guerre. Par la suite, avec l'apparition de nouveaux groupes de réfugiés, il s'avéra nécessaire d'étendre les dispositions de la Convention. Ce qui fut fait, en 1967, avec l'adoption d'un Protocole additionnel. La Convention représentait l'effort de codification le plus complet jamais effectué en la matière. Certaines de ses dispositions furent jugées d'une telle importance qu'elles ne peuvent faire l'objet de la moindre réserve. C'est le cas du principe de non-refoulement, interdisant de renvoyer un réfugié vers un territoire où il craint d'être persécuté.

Le HCR, chargé de faire appliquer la Convention, avait pour mission de protéger, juridiquement et physiquement, les réfugiés et de les faire bénéficier au plus tôt de l'une ou l'autre des trois solutions durables suivantes: intégration sur place, réinstallation dans un pays tiers ou rapatriement librement consenti. Exception à la règle, les réfugiés palestiniens, placés dès 1949 sous l'égide d'une organisation spécifique, l'UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees), ne relevaient pas de son mandat.

Le système mis en place n'était pas exempt d'ambiguïtés, mais il était généreux et plutôt bien adapté aux contingents relativement limités de l'époque. L'Europe de l'Ouest, tout en vidant ses camps, accueillait 10'000 réfugiés de l'Est par an. Ceux qu'elle ne gardait pas, les États-Unis et le Canada s'en chargeaient. Même l'afflux de 200'000 Hongrois, en 1956, fut assez facilement résorbé.

Les décennies suivantes modifièrent ce schéma. Dans les années '60, la multiplication des guerres d'indépendance en Afrique, la relance des guerres civiles et des conflits attisés par la rivalité Est-Ouest: tout se combina pour pousser des centaines de milliers d'Africains à l'exode. En quelques années, l'essentiel du fardeau humain passa de l'Europe au tiers monde. La nature et les dimensions du problème furent modifiées. La plupart du temps, les réfugiés étaient des paysans chassés par la guerre qui arrivaient par collectivités entières et démunis de tout dans des pays eux-mêmes appauvris. Le statut de réfugié leur fût accordé non plus sur une base individuelle, mais en bloc et, sauf pour une minorité de citadins, la réinstallation à l'étranger était hors de question. On était loin du profil et des besoins du réfugié Européen.

Inaugurées par le déferlement en Inde de 10 millions de Bengalis fuyant leur pays en guerre, les années '70 allaient voir des déplacements encore plus massifs; en Afrique australe, au Cambodge, en Éthiopie, au Laos, au Soudan, au Vietnam: les exodes se succédèrent, provoquant une formidable accumulation de réfugiés. En dix ans, on passa de 2 à 8 millions de réfugiés, pratiquement tous accueillis dans des pays du tiers monde; mais, si les exodes se multipliaient, les solutions se faisaient plus rares. Le HCR fut de plus en plus amené à gérer des camps tout en s'efforçant de préserver le minimum humanitaire et en attendant d'hypothétiques changements pour favoriser les rapatriements.

Certes, des efforts continuaient à être faits pour trouver d'autres solutions. On connaît celui, tout à fait exceptionnel, dont bénéficièrent les réfugiés indochinois: en dix ans, plus d'un million et demi furent réinstallés à l'étranger. Cela dit, de pareils cas furent limités. Les temps avaient changé. Pour beaucoup, être réfugié consistait désormais à passer des années dans un camp.

Les années '80, marquées par le déferlement de 5 millions d'Afghans au Pakistan et en Iran et par de nouveaux exodes en Afrique et en Amérique Centrale, ainsi que par la poursuite de celui des Vietnamiens, aggraveront encore cette situation. C'est pendant cette décennie que s'amplifièrent les arrivées dans les pays du Nord de demandeurs d'asile originaires de pays du Sud. A la dimension Est-Ouest vint s'ajouter une problématique Nord-Sud qui allait susciter des réflexes de rejet. Le HCR termina la décennie avec 15 millions de réfugiés sous sa responsabilité: en dix ans, le fardeau avait encore doublé.

Certes, c'est aux États que l'on doit les ajustements juridiques pris en faveur des réfugiés par des instances internationales. On pense ici au Protocole additionnel de 1967, qui a universalisé la portée de la Convention de 1951; ainsi qu'à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, particulièrement généreuse, adoptée en 1981 par l'Organisation de l'unité africaine; ou encore aux résolutions *ad hoc* des Nations Unies, qui ont, dès le début, donné au HCR la flexibilité nécessaire pour intervenir au titre de bons offices en faveur de personnes ne relevant pas toujours, au sens étroit, de son mandat, mais ayant un urgent besoin de son aide.

Des efforts ont été consentis en matière de réinstallation. Depuis 1951, des millions de réfugiés ont été pris par les États-Unis, le Canada, la France et l'Australie. Pour financer des programmes en constante augmentation, les États ont fourni au HCR des moyens importants. Il reste que l'essentiel du fardeau humain repose, depuis plusieurs décennies, sur les pays du Sud. L'Éthiopie, le Malawi et le Soudan hébergent des centaines de milliers de réfugiés, l'Iran et le Pakistan des millions.

Depuis 40 ans, l'approche du problème des réfugiés a été essentiellement curative. On s'est attaqué aux effets des exodes bien plus qu'à leurs causes. Or, celles-ci, toujours les mêmes, sont l'affaire des États. S'y attaquer suppose une action globale et concertée en faveur de la paix, de la démocratie, des droits de l'homme et du développement, ainsi que de la volonté de donner au problème des réfugiés la priorité humanitaire et politique qu'il devrait avoir sur le plan international. Ce qui n'est pas le cas.

Faute de pouvoir ou de vouloir agir sur les causes des exodes, certains États et groupes d'États ont eu tendance, ces dernières années, à prendre unilatéralement des dispositions pour se protéger des demandeurs d'asile. Dans certains cas, cela s'est traduit par des mesures de dissuasion brutales, parfois même meurtrières: refoulement de groupes entiers, sur terre et sur mer, mauvais traitements, emprisonnement prolongé, fermeture de camps. Confrontés, depuis les années '80, à une augmentation régulière du nombre de demandeurs d'asile, des États aux politiques traditionnellement libérales se sont crispés sur leurs frontières. Ce fut le cas en Europe de l'Ouest, où la moyenne annuelle des demandeurs d'asile passa de 20'000 à la fin des années '70 à plus de 300'000 dix ans après et, dans une moindre

mesure, au Canada et aux États-Unis. C'est peu, comparé aux vagues humaines qui déferlent sur certains pays du Sud, mais ces arrivées prenaient place dans un contexte économique et politique moins favorable qu'auparavant. Affrontés aux arrivées d'Iraniens et de Sri Lankais en Europe, de Latino-Américains et d'Haïtiens en Amérique du Nord, les Etats occidentaux ont durci leurs politiques d'asile. La même «fatigue de la compassion» a touché les *boat-people* vietnamiens. Les taux d'éligibilité au statut de réfugié chutent un peu partout en Occident. Dans bien des cas, le HCR, malgré ses rappels des principes, se heurte à une interprétation de plus en plus restrictive de la Convention de 1951.

La crispation de l'Occident paraît d'autant plus grave qu'elle prend place dans un contexte international qui, s'il suscite de nouveaux espoirs, n'en reste pas moins préoccupant à bien des égards. D'abord, le problème des réfugiés s'inscrit sur la toile de fond des grands mouvements migratoires planétaires, alimentés, dans les pays du Sud, par une forte démographie, un grave sous-développement et un manque de démocratie de plus en plus insupportable. Ensuite, rien n'indique que la fin de la guerre froide, qui suscite, à juste titre, d'immenses espoirs, soit de nature à favoriser une amélioration rapide et substantielle du problème des réfugiés. Exception faite de la Namibie et de quelques rapatriements limités, notamment en Amérique centrale, rien n'a vraiment bougé. Au début 1991, le dégel Est-Ouest, déjà vieux de plusieurs années, n'avait toujours pas provoqué, chez les réfugiés afghans, éthiopiens, indochinois, salvadoriens et autres, les retours massifs escomptés. Au contraire, l'année s'est ouverte sur un nouveau conflit, celui du Golfe, et sur ses terribles séquelles humanitaires, à commencer par l'exode de centaine de milliers de Kurdes d'Irak.

Enfin, alors que le nombre de réfugiés ne cesse d'augmenter, le niveau des contributions financières a plutôt tendance à plafonner. Il y a dix ans, le HCR disposait d'environ 60 dollars par réfugié; en 1991, la somme est tombée au-dessous de 40 dollars. Ce sont, si l'on ose dire, les réfugiés qui paient.

Dans l'immédiat, l'urgence se situe là. Mais à long terme, si l'on veut permettre au HCR de remplir sa mission - qui n'est pas d'assister indéfiniment des millions de réfugiés, mais au contraire, de vider les camps - il faudra que les Etats s'attaquent aux causes profondes des problèmes. De leurs problèmes.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

Activités de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme, ONU, New York, 1986.

Droits de l'homme. Recueil d'instruments internationaux, Nations Unies, New-York, 1988, 419 p.

État de la population mondiale 1991, ONU/FNUAP (Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population), New-York, 55 p.

International Migration Today, 2 tomes, UNESCO/ University of Western Australia, Paris, Charles Stahl éditeur, 1988.

La Croix-Rouge et les réfugiés. Aspects, CICR, Genève, août 1988.

L'Avenir des migrations, OCDE, Paris, 1987.

L'école et les cultures, OCDE, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, Paris, 1989.

Les enfants de migrants à l'école, OCDE, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, Paris, 1987.

La revue *Les enfants du monde*, UNICEF, New-York.

Les migrations. Aspects démographiques, OCDE, Paris, 1991.

Paringaux, Roland-Pierre, «Le flot montant des réfugiés défie les efforts de solidarité», *Le Monde diplomatique*, Paris, juin 1991.

Population and Human Rights. Proceedings of the Expert Group Meeting on Population and Human Rights, Geneva, 3-6 April 1989; United Nations, New York, 1990, ST/ESA/SER.R/107, 230 p.

Poursin, Jean-Marie, *L'Homme stable*, Gallimard, Paris, 1989.

Recueil de traités et autres textes de droit international concernant les réfugiés, HCR, Genève, 1988, 397 p.

La revue *Réfugiés*, HCR, Genève.

Réfugiés. La dynamique du déplacement, Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales, Genève, Berger-Levrault, collection Mondes en devenir, 1987.

Réfugiés. Les traumatismes de l'exil, Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, Et. Bruylant, Bruxelles, 1988.

«Réfugiés: toujours plus», *Le Monde, Dossiers & documents*, No 190, Paris, juillet-août 1991, 8 p.

Système d'observation permanente des migrations, OCDE, Direction des affaires sociales, de la main-d'oeuvre et de l'éducation, Paris, 1990.

World Population Projection 1989-1990, World Bank, Washington DC.