

[Publié en: Transeuropéennes Nr. 18 Civilité et action humanitaire, 2000, p. 23-32]

Le territoire de l'action humanitaire (Helmut Dietrich)

La frontière extérieure de l'espace de Schengen

Pour commencer, j'aimerais parler d'une expérience que j'ai faite à la frontière est de l'espace de Schengen. A la fin du mois de juillet 1998, je voulais rendre visite en Saxe, près de la frontière tchèque, à des réfugiés kosovars victimes d'un accident. Peu de temps auparavant, ils avaient franchi la frontière extérieure de l'espace de Schengen : un groupe de deux douzaines de personnes. Ils avaient ensuite tenté de quitter la zone frontalière, très étroitement surveillée, au moyen d'une fourgonnette. Prise en chasse par une unité de la police fédérale chargée de la protection des frontières (BGS), la voiture sortit de la route, dans un virage, en pleine vitesse. Sept personnes décédèrent à l'endroit même de l'accident. Plus de vingt personnes furent transportées dans les hôpitaux de la région.

Dans leur village d'origine, près de Pristina, des combats avaient eu lieu durant plus de huit jours entre l'UCK et des unités serbes. Ils prirent fin avec la défaite de l'UCK locale et la fuite de la population albanaise.

Le médecin-chef de l'hôpital de Freiberg - petite ville proche de l'endroit où l'accident s'était produit - m'avait accordé par téléphone l'autorisation de rendre visite aux blessés. Mais lorsque j'arrivai à Freiberg, je vis que le BGS gardait l'hôpital comme une prison. Il s'était mis d'accord avec le médecin-chef, avec l'office municipal chargé de l'ordre et avec d'autres instances locales pour isoler les blessés, cela sans aucun fondement légal. Il fallut recourir à des astuces pour faire parvenir aux blessés des procurations au moyen desquelles leurs futurs représentants juridiques déposèrent des demandes d'asile. Quelques jours plus tard, une partie des blessés fut renvoyée en République tchèque - ce qu'on appelle le pays tiers sûr -, alors qu'une autre partie fut libérée. Un des critères pour ce traitement inégal fut le fait que certains hôpitaux dans lesquels les uns ou les autres avaient été transportés étaient situés en zone frontalière et d'autres plus à l'intérieur du pays.

Je vous parle de ces événements afin de vous montrer comment le droit d'avoir des droits se trouve amoindri, voire purement et simplement supprimé en fonction de critères territoriaux. En zone frontalière, dont la largeur a été fixée par la loi à 30 kilomètres, des réfugiés, s'ils se font

prendre, n'ont guère de chances de pouvoir présenter une demande d'asile et sont confrontés à la menace d'être immédiatement refoulés vers le pays voisin.

D'aucuns feront remarquer que face au problème de la délimitation territoriale de ses pouvoirs, tout Etat a recours à une quelconque technique dans les procédés. La manière de régler les questions de souveraineté et de systèmes de droit différents ne constitue-t-elle pas précisément un signe caractéristique essentiel des frontières ? Mais dans la politique actuelle à l'égard des réfugiés il s'agit d'un aspect tout à fait différent : dans les régions frontalières à l'Est de l'Allemagne, on est en train d'apprendre comment produire l'absence de droit, le non-droit. Des autorités publiques et certaines parties de la population pratiquent de manière active vis-à-vis d'un groupe de personnes bien précis la privation de droits. Un des résultats de cette manière de faire consiste à couper en deux la société et le droit : d'un côté, ceux qui se voient privés de leur statut social et juridique, et de l'autre côté, ceux qui établissent des nouvelles formations sociales et politiques en alliance avec les autorités.

Quant à cette évolution, permettez-moi de nommer encore d'autres aspects, sous forme de thèses : Les vieux résidus de ressentiments et de prétentions accumulées au cours de l'histoire se voient actualisés sous le signe du rejet des réfugiés et du refus de droits. Dans les régions frontalières, ils conduisent à des interventions violentes de plus en plus nombreuses. Dans ce système, un climat de soupçon et de méfiance s'installe, non point sur la base d'indications d'un délit, mais de présomption de migration, donc d'après des critères phénotypiques. Tout résident peut y participer en appelant le numéro de téléphone installé précisément dans ce but par le BGS sous le nom de „ Bürgertelefon “, un numéro au service des citoyens. En tant que frontière extérieure de l'espace de Schengen, la frontière se trouve réinventée socialement au cours d'événements quotidiens. Des réfugiés se transforment en criminels, en hors-la-loi.

A la frontière, les bureaucraties publiques se muent en autorités faisant preuve d'inventivité et de zèle. En partant de la thèse selon laquelle la frontière est criminogène par essence, des instances interautorités ont été mises en place pour lutter contre les criminels franchissant la frontière. Des représentants du ministère de l'Intérieur, des procureurs, des juges, des agents de police et des membres du BGS se rencontrent dans des groupes de travail informels et s'entendent sur de nouvelles pratiques de criminalisation. C'est ainsi que s'est développée la pratique juridique des procédures sommaires selon lesquels des personnes arrêtées sont amenées immédiatement devant le tribunal, sans le droit de recourir aux services d'un avocat ou, le cas échéant, d'un interprète. Ces procédures ont été introduites d'abord et de façon massive dans les zones frontalières. Dans ces régions, des chauffeurs de taxi font systématiquement l'objet de poursuites pénales s'ils transportent - dans des courses à l'intérieur du pays ! - des personnes qui ont peut-être franchi la frontière clandestinement, et s'ils ne signalent pas ces personnes à la

police par radio. Dans la ville frontalière de Zittau, plus d'un tiers des chauffeurs de taxi sont déjà impliqués dans une procédure pénale.

La privation de droits pratiquée à l'adresse de réfugiés avec l'aval de l'Etat et de la société, a plus d'une fois failli tourner au pogrome. Dans plusieurs localités proches de la frontière, les habitants ont créé des groupes d'autodéfense des citoyens - „Bürgerwehren“ - qui patrouillent la nuit et arrêtent des gens de leur propre chef. Les autorités publiques tentent de reprendre le contrôle sur ce genre d'initiatives. Des politiciens travaillant pour les ministères de l'Intérieur et de la Justice ont convoqué ces dernières années de très nombreuses assemblées régionales de représentants des communes le long de la frontière. Dans ces assemblées, on a discuté sérieusement la mise en place d'installations d'armes à déclenchement automatique et de pièges. Les représentants de l'Etat, interprétant, à la frontière, la formule „Law and Order“ dans le sens de privation légale de droits à l'égard des réfugiés, ont eu recours à des statistiques et à des experts de la police. Leur message : l'Etat combat déjà maintenant de manière efficace les criminels qui franchissent la frontière. Il faut certes, disent-ils, une collaboration encore plus étroite avec les citoyens et les citoyennes, mais des groupes d'autodéfense indépendants de l'Etat ne doivent en aucun cas se former.

Nous n'avons pas trouvé de l'autre côté de la frontière extérieure de l'espace de Schengen quelque chose qui équivaldrait à cette évolution de la société, ni en République tchèque ni en Pologne. Il est vrai qu'un régime frontalier similaire y a été mis en place, du point de vue technique et légal, mais la population n'adopte pas cette manière de se replier sur elle-même. Le contraire est le cas. Dans des séries d'interviews que nous - un groupe bilingue de recherche berlinois - avons faites le long de la frontière germano-polonaise, beaucoup de personnes interrogées ont souligné leurs expériences, remontant à quinze, voire vingt ans, dans l'ancienne RDA, la République fédérale d'Allemagne d'autrefois et dans d'autres pays - qu'il s'agisse de séjours de travail ou de voyages. Elles disent connaître l'Europe, elles en font d'ailleurs partie. Les réfugiés en transit et des citoyens d'autres pays de l'Est d'Europe, de l'ex Union soviétique, qui vaquent à leurs petites affaires à la frontière de l'espace de Schengen ne sont pas considérés par ces populations comme une menace.

Vue de l'intérieur de l'Europe de l'Ouest, la frontière extérieure de l'espace de Schengen est donc souvent perçue comme le *limes* romain, ligne de défense qui signifie la fin du monde et appelle la société à se barricader mentalement. Mais aux yeux des gens vivant de l'autre côté de cette ligne, en Europe centrale, Europe de l'Est et du Sud-Est, la frontière a peut-être une importance beaucoup moins grande, étant donné que l'horizon de leur vie et de leur expérience, et leurs chances sur le marché du travail, s'étendent jusqu'à Berlin, Paris ou Genève. Le message de ces gens consiste à dire que des frontières peuvent malgré tout être franchies, même si cela comporte des risques et peut mettre la vie en danger.

D'un point de vue historique, ce fossé qui se creuse entre les sociétés de l'Ouest, organisées en Etats, et les sans-papiers, les réfugiés et les travailleurs occasionnels, dépourvus de permis de séjour et de travail, ce fossé, disons-nous, n'est pas nouveau. Ce qui est nouveau, en revanche, c'est que la politique du tracé des frontières agit comme un catalyseur de l'intégration européenne et de la politique générale à l'égard des réfugiés. La politique de la frontière extérieure de l'espace de Schengen, adoptée, pour commencer, en 1985, par cinq Etats, est devenue le moteur de la formation de l'UE en tant qu'Etat et du management européenisant de l'identité. Aujourd'hui, il y a quinze Etats Schengen (qui ont signé la « Convention d'application de l'Accord de Schengen »), plusieurs Etats y sont associés, et conformément au Traité d'Amsterdam Schengen sera intégré dans les institutions de l'UE.

Dans une perspective historique de plus longue durée, cette politique se singularise par son caractère „localistique“, focalisé. Le grand bouleversement dans la politique à l'égard des réfugiés ne s'est pas produit sur la base d'une vaste discussion européenne, d'une unification institutionnelle qui aurait été suivie d'une application égale et commune dans l'ensemble de l'Europe de l'Ouest. Ce bouleversement s'est fait par la création de points chauds, d'endroits dangereux. Par cette pratique, l'Oder-Neisse et la frontière Est de la Bavière ont été investies d'une fonction pilote, limitée, pour commencer, à un territoire particulier. Nulle autre frontière européenne n'a, à ce point et en si peu de temps, été mise en état d'alerte policière, revalorisée dans sa fonction et retracée socialement. Le long de l'Oder et de la Neisse ainsi qu'à l'Est de la Bavière, la politique de la frontière extérieure de l'espace de Schengen avait acquis en 1992-94 le statut de modèle. Les inventaires que le gouvernement allemand y a mis au point sont devenus aujourd'hui objet d'exportation : les traités bilatéraux de reprise de réfugiés, la définition du „pays tiers sûr“ et la „Schleierfahndung“, ensemble de contrôles policiers et bureaucratiques filtrant les passages le long des axes de transit au moyen de critères phénotypiques - tout cela fait aujourd'hui partie, en Europe, du „know-how“ modèle et standard.

Le nouvel ordre territorial européen

La formation des deux faces d'une médaille - d'une part le régime du refus de droits à l'égard de certains réfugiés, d'autre part la nouvelle alliance au niveau de l'Etat et de la société - fait penser à l'évolution qui a conduit à „l'Etat double“ („The Dual State“, « Der Doppelstaat »). C'est par ce terme qu'Ernst Fraenkel a caractérisé en 1941 la division de l'Allemagne - au début des années 30 - en un „Etat des mesures d'urgence“ (« Maßnahmenstaat ») et un „Etat des normes“ (« Normenstaat »). „L'Etat des mesures d'urgence“, Fraenkel l'a vu se constituer dans

les décrets d'urgence, dans le recours renforcé à la „détention préventive“, dans les mesures arbitraires, à base politique, contre les opposants et les émigrés juifs venus de l'Est. En accentuant „l'Etat des mesures d'urgence“, le national-socialisme a, aux yeux de Fraenkel, adopté la voie de l'arbitraire et de la radicalisation.

„L'Etat des normes“, en revanche, était, selon Fraenkel, le visage que le national-socialisme naissant montrait à la population non persécutée. Vis-à-vis de cette partie de la population, l'Etat de droit avait fait place à la garantie de la normalité, garantie permettant à la société, au travail et à la sécurité sociale de fonctionner comme auparavant. „L'Etat des mesures d'urgence“ et „l'Etat des normes“ auraient, selon Fraenkel, évolué en symbiose.

Par ce rappel, je ne veux nullement mettre sur un même pied les camps et foyers de réfugiés de notre temps et le système des camps de concentration du national-socialisme. Je suis à la recherche d'une conceptualisation qui permettrait de placer ce qui se passe de manière localisée à la frontière extérieure de l'espace de Schengen dans un contexte temporel et territorial plus vaste. Car ma thèse de départ consiste à affirmer, je l'ai déjà indiqué, que la politique à l'égard des réfugiés est étroitement liée à la formation des structures politiques et sociales européennes.

Au début des années 90, cette imbrication de la politique des réfugiés et de la politique européenne s'est tout d'abord articulée au niveau local par la création de points chauds tels que la frontière extérieure. Mais à partir de 1997 - l'intervention en Albanie - et davantage encore à partir de 1999 - l'intervention au Kosovo et dans la République fédérale yougoslave -, elle s'est, en outre, transformée en la question touchant le rapport entre l'Union Européenne et les nouvelles administrations politiques, dépendant d'elle, en Europe du Sud-Est, des administrations que j'aimerais appeler provisoirement „protectorats“ (un terme dont il faudra encore voir s'il est utilisable du point de vue de l'histoire des administrations). Assistons-nous, dans l'Europe prise dans son ensemble, à la naissance d'une sorte d'Etat double: souveraineté et normalité de la nouvelle UE d'un côté, état d'urgence et protection dans les Balkans de l'autre? D'un côté les citoyens de l'UE, jouissant de privilèges, et de l'autre des „underdogs“ auxquels sont refusés la personnalité, le visage individuel, l'insertion sociale et le statut juridique, à cause de leur origine balkanique et de leur arrivée clandestine en Union Européenne?

La déclaration du Chancelier fédéral d'Allemagne, Gerhard Schröder, disant que la nouvelle fondation de l'UE telle que la veut le Traité d'Amsterdam s'accomplit pour ainsi dire dans l'acte de bombardement de la République fédérale yougoslave n'est pas la seule qui fasse apparaître un rapport particulier entre l'UE et l'Europe du Sud-Est¹. Ce sont les analyses

¹ „, In den vergangenen Wochen hat sich dramatisch vollzogen, was als 'neue deutsche Verantwortung' im Grunde seit Ende des Kalten Krieges und der staatlichen Einigung Deutschlands abzusehen war, [...] wo Europa sich auch politisch für Europa zuständig fühlt - und die entsprechende Verantwortung übernimmt. Das macht die Bedeutung unseres Engagements auf dem Balkan aus. Und insofern stimme ich Ismail Kadaré auch zu, wenn er von einem 'Gründungsakt' spricht.“ Gerhard Schröder, Déclaration gouvernementale lors de la réouverture du Reichstag, in : Süddeutsche Zeitung, 20 avril 1999.

touchant la politique des migrations et des réfugiés et les mesures prises ces dernières années qui ont fait des Balkans le hinterland, de l'UE, un arrière-pays considéré comme dangereux. Pour user d'une formule tranchante, le nouveau foyer d'alerte s'appelle „route du Sud“ ou „route turco-albanaise“. Les réfugiés y feraient, nous dit-on, cause commune avec la contrebande, les passeurs et le crime organisé, en chemin vers l'Europe de l'Ouest.

Au début des années 90, les millions de réfugiés que l'on annonçait ne se sont pas présentés sur l'Oder et la Neisse. Mais la mise en alerte à la frontière a bien eu lieu, avec toutes les implications sociales que cela comporte. Aujourd'hui, le nombre de réfugiés arrêtés et refoulés est nettement supérieur à celui de cette époque-là. Si, entre-temps, cette mise en alerte et en état de défense de 1992-1994 se voit couverte du manteau de la normalité, par exemple dans le papier stratégique de politique de migration et d'asile présenté en 1998 par la présidence autrichienne de l'UE, le foyer de troubles et de dangers se trouve maintenant situé dans les Balkans. Il faut, déclare-t-on, créer de nouveaux ensembles d'instruments permettant de lutter efficacement contre la menace d'exportation de migrants et de criminels que cette région fait peser sur l'Europe. Les recherches policières le long des routes empruntées par les réfugiés, l'installation d'un système d'alerte rapide et la création de „zones de sécurité“ ou d'alternatives de refuge à l'intérieur des pays, voilà, nous dit-on, les tâches auxquelles l'UE devrait s'atteler dans un futur immédiat en matière de politique à l'égard des réfugiés.

Permettez-moi de parler brièvement d'une séance qui a eu lieu à Bruxelles le 28 avril 1999 sous la direction de Romano Prodi, président désigné de la Commission de l'UE. Le sujet: „Un système pour l'après-guerre en Europe du Sud-Est“.² La séance était organisée par le groupe de travail Europe du Sud-Est du „Centre for European Policy Studies (CEPS)“. Des ambassadeurs européens de la région et des experts des Balkans participèrent à ce „brainstorming“. La discussion porta sur un nouveau type d'association à l'UE, une sorte de „virtual membership“, sans droit de vote dans les assemblées de l'UE. Il est prévu que la Croatie, l'Albanie et la Macédoine entrent dans cette catégorie de „New Associate Members“ (NAM) dès l'an 2000, la Bosnie-Herzégovine dès 2002 et la Yougoslavie après la chute de Milosevic. L'économie des NAM serait intégrée d'un coup brusque dans le marché intérieur de l'UE et dans la zone „Euro“. Il ne serait en revanche pas question de libre circulation des personnes: „En ce qui concerne l'Europe du Sud-Est, l'UE se trouve placée devant le dilemme politique qui consiste à vouloir se protéger d'un flot de réfugiés, de migrants illégaux et - pour certains pays de la région - d'agissements de la criminalité organisée, sans toutefois établir un nouveau rideau de fer entre elle-même et les pays qui devront être intégrés.“ Mais en fin de compte, estime-t-on, la politique restrictive des visas et la surveillance - souhaitée - des frontières NAM par des troupes de l'UE, par Europol et des unités de parapolice de l'UE reviendront à une restriction comparable.

² CEPS: A System for Post-War South-East Europe. Working document No. 131

La politique à l'égard des réfugiés et de la criminalité devient ainsi celle qui fraie la voie à un nouvel ordre territorial européen. L'UE se donne une arrière-cour. Destinée à servir d'espace d'appoint au plan de la politique économique, l'Europe du Sud-Est évoque dans une telle perspective des convoitises germano-autrichiennes bien connues.

Les gouvernements d'Europe de l'Ouest avaient tout d'abord traduit leur nouvelle politique à l'égard des réfugiés aux frontières extérieures de l'espace de Schengen en une pratique essentiellement policière. Vis-à-vis de l'Europe du Sud-Est, ils ont également eu recours, ces dernières années, à une politique de „containment“ militaire. Mentionnons l'engagement, dans l'Adriatique, de la marine italienne, dès mars 1997, contre des bateaux transportant des réfugiés, l'érection, pendant les bombardements effectués par l'OTAN, de camps de réfugiés en Macédoine et en Albanie par l'OTAN en tant que parti belligérant, la localisation de ces camps à proximité immédiate des frontières, donc du théâtre des opérations, l'effondrement momentané de toute possibilité de fuite à travers l'Adriatique pendant cette politique des camps.

A l'heure actuelle, les deux Etats riverains du protectorat de l'UE en voie de construction, l'Autriche et l'Italie, participent de façon déterminante à l'élaboration du „Projet de protocole contre l'introduction clandestine de migrants par terre, air et mer additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée“³. Les Etats signataires s'engagent à poursuivre par voie pénale des personnes, passant clandestinement la frontière, et des bateaux de guerre doivent pouvoir arraisonner en pleine mer des bateaux de réfugiés - un acte que le droit international interdit jusqu'à ce jour, y compris dans l'Adriatique.

La situation des réfugiés en provenance d'ex-Yougoslavie s'est détériorée de manière dramatique, à tous égards. En Allemagne, ce sont les réfugiés kosovars qui, du point de vue du droit d'asile, sont traités de la façon la plus mauvaise, alors que tout un chacun sait qu'ils ont été victimes de persécution de la part de l'Etat yougoslave jusqu'au moment où la KFOR est arrivée. Ces réfugiés forment le groupe vis-à-vis duquel on expérimente depuis l'année dernière le retrait de tout soutien social. L'engagement de l'armée en mer et les recherches policières le long des routes empruntées par les réfugiés ont rendu dangereux tous les chemins venant du Sud de l'ex-Yougoslavie. Et celles et ceux qui, par centaines de milliers, ne peuvent retourner dans leur lieu d'origine, par exemple en Bosnie-Herzégovine, mais doivent vivre dans des baraquements et des abris de fortune, sont devenus des „internal displaced persons“. En tant que tels, ils ont perdu la protection minimale internationale accordée aux réfugiés.

En prenant appui sur la thèse de „l'Etat double“, nous devons nous poser la question de savoir comment, sous le signe de la nouvelle politique à l'égard de l'Europe du Sud-Est, nous allons

³ Draft elements for an international legal instrument against illegal trafficking and transport of migrants (UN Doc. A/AC.254/4/Add1), Vienne 19-29 janvier 1999; Draft Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UN Doc. A/AC.254/4/Add.1/Rev.1), Vienne 28.6-9.7.1999.

nous-mêmes nous transformer, comment notre société et les institutions de l'UE se transformeront.

Les populations et les organisations humanitaires

On pourrait presque croire que la fin du monde bipolaire n'a non seulement réhabilité de par le monde le recours à la guerre, mais a encore conduit à une augmentation des tremblements de terre et d'autres catastrophes. En réalité, le regard que les gouvernements occidentaux jettent sur les populations frappées par le malheur a changé. Après 1945, les négociations et conventions de droit international visaient à tenir autant que possible les populations en dehors des guerres, à faire en sorte qu'elles ne soient pas impliquées. Lorsque des conflits éclatèrent, le mot d'ordre, pour les organisations humanitaires, consistait à affirmer que l'aide à la population ne devait être liée ni à l'une ni à l'autre des parties en guerre. Le mot magique de cette époque-là était „développement“. Au nom du développement, les Etats correspondants - et indirectement seulement les populations - devenaient l'objet de cycles économiques.

A partir de 1989/90, en revanche, les conflits et les catastrophes sont interprétés comme des foyers de troubles qui, à moins de pouvoir être circonscrits territorialement, pourraient toucher, voire déstabiliser, le monde occidental. Dans une telle perspective, marquée par l'idée de menace, les porteurs vivants des troubles sont ceux que le malheur frappe. Ils pourraient fuir, émigrer ou, afin de survivre, se mettre à faire des affaires louches, et cela jusque dans nos propres sociétés. Depuis 1989/90, le but de nombreuses interventions de l'Occident fut de fixer et de lier territorialement la population des points considérés comme chauds, de n'accorder à ces gens que des droits limités, selon des critères territoriaux.

Retraçons ce bouleversement plus en détail, dans la perspective de la politique à l'égard des réfugiés. Après l'échec de la politique de Nansen, à la Société des Nations, après la conférence d'Evian sur les réfugiés en 1938, après la Deuxième Guerre mondiale et la „solution finale“ des nazis, les organisations internationales humanitaires ont fait une nouvelle tentative en vue d'une politique en faveur des réfugiés qui se voulait indépendante. Portées par l'idée que plus jamais des réfugiés ne devaient servir de masses humaines que l'on déplace d'un Etat à l'autre ou dont on fait les instruments d'objectifs politiques, voire militaires, ces organisations tentèrent une nouvelle fois, en se fondant sur les droits de l'homme, de mettre en place une aide aux réfugiés marquée d'esprit critique et ayant pour objectifs prédominants l'interdiction du refoulement, la non-discrimination et l'intégration active des réfugiés dans la société. Il faut reconnaître que la

subordination des questions touchant les réfugiés à des impératifs militaires de l'immédiat après-guerre et les débuts de la guerre froide ont à tour de rôle remis en question, en Europe, l'indépendance de l'aide internationale aux réfugiés et la fermeté dans les principes, âprement défendue.

C'est en 1980 que se produisit un événement décisif. Cette année-là, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne déclencha à l'Assemblée générale des Nations Unies, sous le titre de la „Coopération internationale en vue d'éviter de nouveaux courants de réfugiés“, une évolution qui devait conduire par de nombreux tours et détours aux politiques des frontières extérieures de l'espace de Schengen, que nous venons de décrire, et au nouvel ordre territorial européen, résultat de la politique à l'égard des réfugiés.

Retenir les réfugiés dans leur région d'origine et régionaliser la politique à l'égard des réfugiés, tels étaient les objectifs centraux de la stratégie de prévention et d'esquive. Que les organisations d'aide aux réfugiés délaissent leur activité critique en Europe de l'Ouest - c'est à ce moment-là que les restrictions du statut de réfugié firent leur apparition en Allemagne - et qu'elles se tournent vers les pays d'origine des réfugiés afin de retenir ceux-ci chez eux! Cette réorientation, qui s'effectua réellement mais très lentement, réduisit l'aide aux réfugiés indépendante au rôle de „bras humanitaire“ des interventions politiques et militaires des Etats-Unis et de l'Europe de l'Ouest dans d'autres régions.

A cette époque-là, c'est-à-dire au début de cette évolution, les débats sur ce sujet au sein des Nations Unies - dans le „Special Committee“ de l'Assemblée générale - témoignaient d'une attitude fort critique à l'égard des relations Nord-Sud considérées comme injustes. Très vite, la discussion sur les réfugiés vogua sous le titre „the root cause debate“. Aristide R. Zolberg et ses coauteurs décrivent ces controverses comme suit: „La discussion au sein des Nations Unies fit ressortir le caractère essentiellement politique du phénomène des réfugiés. Les pays d'accueil avaient tendance à adopter une perspective 'internaliste', mettant la faute sur les pays d'origine des réfugiés, alors que ceux-là déclaraient que la responsabilité reposait en fin de compte sur des forces extérieures.“⁴

Les résultats visibles de ces débats au sein des Nations Unies furent deux rapports d'experts, publiés en 1986, qui demeurèrent apparemment sans suite⁵. Moins visible fut le fait que les gouvernements des pays les plus riches se groupèrent en 1985 en une structure en dehors des Nations Unies. Le but de cette structure était d'initialiser une régionalisation de la politique à l'égard des réfugiés et une réorientation des organisations humanitaires. Je veux parler des

⁴ Zolberg, Aristide; Suhrke, Astri; Aguayo, Sergio: *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. Oxford, New York [Oxford University Press] 1989, p. 261

⁵ *International Co-operation to Avert New Flows of Refugees* (UN Doc. A/41/324), 13.5.1986. Note by the Secretary-General. Report by the UN-Group of Governmental Experts on International Co-operation to Avert New Flows of Refugees; et: *Refugees: Dynamics of Displacement. A report for the Independent Commission on International Humanitarian Issues*. Londres [Zed] 1986.

„Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia“, les IGC (appelées le plus souvent „Informal Consultations“), dont le siège est à Genève. Si on parcourt leurs publications, on ne peut faire autrement que d’attribuer aux IGC un rôle moteur dans la coordination des démarches internationales de défense vis-à-vis des réfugiés. Elles ne se contentent pas de faire l’inventaire des accords de readmission et les différentes pratiques en usage vis-à-vis des demandeurs d’asile et des sans-papiers, mais elles se sont également constituées, ces dernières années, en centre d’opération de fichage. Leur système d’alerte rapide qui saisit et traite mois par mois les données concernant des personnes ayant franchi clandestinement les frontières, données fournies par un grand nombre d’Etats occidentaux, est en train d’être annexé à une institution de l’UE, le CIREFI (Centre d’information, de réflexion et d’échanges en matière de franchissement des frontières et d’immigration)⁶.

L’ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), fondé en 1993 et dont le siège se trouve à Vienne en Autriche, assume une tâche comparable en ce qui concerne l’Europe du Sud-Est, l’Europe Centrale et de l’Est. Ce „Think Tank “ a en outre accepté de servir de point de rencontre, en matière de politique d’immigration, entre la SFOR, la KFOR, les gouvernements et des ONG. A titre de secrétariat des conférences des ministres à niveau pan-européen, ce que l’on appelle le „processus de Budapest“, ce centre assume la responsabilité de l’équipement des protectorats en matière de police des frontières.⁷

En résumant, on peut constater que les gouvernements occidentaux se sont donné pour tâche, depuis le début des années 80, d’atteindre et d’exercer la mainmise politique sur l’aide aux réfugiés, et, d’une manière générale, sur les ONG travaillant dans le domaine de l’aide aux réfugiés. Ces gouvernements ont compris que ni les instruments traditionnels utilisés séparément par chacun des Etats ni la politique des Nations Unies ne suffisaient pour atteindre ce but à long terme.

En Europe, de nombreux comités ad hoc de l’UE et des groupes de contact internationaux informels ont surgi depuis. Ils sont devenus des instances de la politique des réfugiés et de l’immigration qui échappent à tout contrôle parlementaire et dont la transparence n’est pas le caractère le plus marquant. C’est au sein de ces instances qu’a pris naissance, dès le début des années 90, cette sorte d’hystérie au sujet de la question des frontières extérieures et, à partir de 1997, la politique des protectorats, dont les motivations et les structures sont fortement marquées par la politique touchant les réfugiés et la criminalité.

⁶ Conseil de l’UE, Conseil Justice et Affaires intérieures: Décision concernant la mise en place d’un système d’alerte rapide aux fins de la transmission d’informations relatives à l’immigration clandestine et aux filières de passeurs, du 27-28 mai 1999, Doc. 7965/99

⁷ www.icmpd.org, www.ric.com.ba

Comme l'action humanitaire dans son ensemble, la politique à l'égard des réfugiés - ce fut le propos de ma conférence - s'est conformée de plus en plus aux stratégies territoriales des grandes puissances. Elle en est devenue „le bras humanitaire“. Mais en est-il vraiment ainsi? Je dois vous laisser le soin de répondre à cette question. Afin de clarifier un peu le débat, j'aimerais proposer que nous séparions de nouveau quatre mondes, quatre univers qui ne cessent de se mélanger dans les conférences, dans des „Think Tanks“, dans les centres d'analyse politique. Il y a tout d'abord l'Etat, les autorités publiques et les institutions. D'où vient leur légitimité? Quels sont les objectifs qu'ils poursuivent à long terme, à l'intérieur et vers l'extérieur? Vient ensuite la population des pays occidentaux. Adopte-t-elle activement „l'Etat des normes“? Echange-t-elle des droits contre des privilèges, dans l'acte même qui consiste à exclure d'autres par la violence ? En troisième lieu, il y a la population frappée par des guerres et des catastrophes ou par la pauvreté et l'injustice sociale. Peut-elle être maintenue dans les limites d'un territoire? Pendant combien de temps des êtres humains peuvent-ils se voir privés de droits? Ne faut-il pas qu'ils aient, eux aussi, le choix entre rester ou partir, et le droit de se donner un projet de vie et d'échapper à la perspective d'être des victimes qui leur est imposée? Et enfin, en quatrième lieu, et ce sera la fin de mon exposé, il y a les organisations humanitaires. Faut-il voir en elles des acteurs dans un „Etat double“ aux dimensions de la planète, où les droits sont restreints selon des critères territoriaux, c'est à dire un palliatif, ou bien des hommes et des femmes s'engageant, par-delà les frontières, pour la liberté, l'égalité et la fraternité?