

«Le mandat du HCR et la migration»

Du thème de l'immigration clandestine, à celui des réfugiés mauritaniens au Sénégal et au Mali, en passant par une rétrospective de l'histoire du Haut Commissariat aux Réfugiés, M. Didier Lay représentant du HCR en Mauritanie a éclairé les participants à la conférence organisée au CID le 20 octobre 2005 sous le thème «le mandat du HCR et la migration».

Dans le cadre de la semaine des Nations Unies, célébrée entre le 17 et le 24 octobre 2005, le Centre d'Information et de Documentation (CID) du Programme des Nations Unies pour le Développement a abrité le 20 octobre 2005 à Nouakchott, une conférence sur le thème «le mandat du HCR et la migration». Cette conférence a été animée par le Représentant du HCR en Mauritanie, M. Didier Lay, accompagné de Cheikh Ould Touinsi, chargé de programme au sein de la dite organisation

Historique

Le Haut Commissariat aux Réfugiés, institution spécialisée chargée des réfugiés, est né dans le contexte des guerres et de leurs cortèges de drames humains, déclare Didier Lay dès le début de son exposé. «En effet, souligne-t-il, les grands mouvements de populations consécutives à la guerre Ottomane, puis les millions de déplacés de la révolution bolchévique et des deux guerres mondiales, avaient motivé la communauté internationale, réunie au sein de la Société des Nations (SDN - ancêtre de l'ONU), à mettre en place une structure chargée de la gestion de ces flux de population». Cette volonté d'établir un nouvel ordre international qui passe par la protection des groupes et des individus contre toutes les formes d'oppression, les conflits, les guerres et les catastrophes, était cependant circonscrite en Europe et aux États-Unis. La question des réfugiés fut d'abord perçue comme un problème de circonstance exceptionnelle et a permis à la communauté internationale à l'époque de se doter d'arrangements qui permettaient d'accorder l'asile à des personnes chassées de leur pays. Mais il fallait aussi penser au partage de la facture dans l'espace européen et redonner un statut juridique à des personnes qui n'en avaient plus. Ces arrangements furent pris dans l'entre-deux guerres, plus ou moins en fonction du durcissement des relations avec le bloc soviétique, notamment l'Allemagne nazie. Avec la disparition de la SDN, ces arrangements, loin de perdre leur raison d'être, finissent par donner lieu à une nouveauté particulière : la création d'un passe-port pour les réfugiés. «Et cela était une nouveauté, selon Didier Lay, car d'habitude, l'établissement de tels documents est du seul ressort des États et non des organismes, en ce qu'ils constituent des documents de voyages et d'identité. Mais ce passe-port délivré par le HCR, dont des millions de réfugiés à l'époque ont bénéficié, était reconnu par l'ensemble de la communauté internationale.

Le partage du fardeau de la reconstruction et de la gestion des réfugiés, continuait cependant à se poser pour les pays d'accueil. C'est alors que l'idée de créer une organisation internatio-

nale chargée de gérer ces dizaines de millions de réfugiés européens victimes de la deuxième guerre mondiale aboutit à la création d'une entité née des cendres de la SDN. Celle-ci durera peu de temps, mais assez pour léguer aux générations suivantes deux solutions durables et pérennes, que l'on retrouve aujourd'hui au sein du HCR. Il s'agit de la réinsertion locale dans le pays d'accueil, une option largement choisie et la réinstallation dans un autre pays. Dans ce cadre, l'organisme ancêtre du HCR a permis le transport de plusieurs centaines de milliers de personnes au Canada, en Amérique et en Australie, précise le conférencier.

Prenant acte de cette réalisation, ajoute-t-il, au milieu du conflit entre le monde libre et le bloc soviétique, la communauté internationale a souhaité conserver une organisation internationale qui s'occuperait des réfugiés, victime des guerres en Europe. C'est ainsi qu'ils en sont arrivés à cette résolution de l'assemblée générale de décembre 1950 qui créa le mandat du HCR. L'organisation était donc née dans le contexte de la guerre froide et des relations internes conflictuelles. «Les rédacteurs de la résolution l'ont ainsi formulé dans ce contexte d'opposition et de demandes inconciliables» précise M. Didier Lay dans son exposé.

Élargissement

«C'est en 1967 que l'application de la convention sur les réfugiés sera élargie», selon le conférencier. «Entre temps, ajout-t-il, il s'est passé quelque chose : la décolonisation». Le HCR était confonté dès 1956 à la crise hongroise et devant l'ampleur de la catastrophe humanitaire, il avait lancé sa premier demande d'aide internationale et engagé sur le terrain sa première opération du genre.

À partir de 1962, les guerres de décolonisation, celle d'Algérie notamment, ont posé des problèmes nouveaux à la communauté internationale et le HCR fête son baptême de feu en sortant pour la première fois de l'Europe pour opérer ailleurs. Le souci était d'abord de protéger les réfugiés algériens qui avaient fui la guerre. La protection fournie par le HCR permit ainsi de sauver la dignité et la sécurité des populations secourues. Les guerres se sont succédés par la suite et avec elles la présence des volontaires du HCR et le concept de réfugié connut une nette évolution. La communauté internationale a trouvé par la suite souhaitable l'adoption d'une deuxième convention qui viendrait compléter la première et qui s'appliquera aux effets spécifiques des réfugiés en Afrique.

Cette convention fut élaborée à Addis Abeba sous l'égide de l'OUA pour aboutir en 1969 à une convention spécifique au Continent. À la différence de la convention de 1950, la conven-

tion de 1969 consacre de facto une rupture de l'ordre public et de l'effondrement des structures. C'est cette évolution qui a conduit le HCR à développer des opérations en fonction des besoins, d'abord en Afrique.

Début 1970, le concept original de travail du HCR, basé sur la convention de 1951, a repris toutes ses valeurs en Amérique Latine lors de l'apparition des grandes dictatures en Argentine et au Chili, précise M. Didier. C'est dans ce contexte qu'apparaît un modèle standard : la répression organisée par l'État pour motif de conspiration d'ordre politique. Le concept de réfugié politique était né.

Le HCR et les fonds

Dans les années 70, après les guerres du Vietnam, du Laos, du Cambodge et de la Corée, plusieurs millions de réfugiés sont pris en charge par le HCR, lequel subissait la pression de la communauté internationale au milieu des difficultés liées à l'ouverture des camps et les vicissitudes de l'assistance humanitaire.

«Nous sommes arrivés dans les années 80, déclare le conférencier, où la fonction première du HCR est une fonction d'assistance juridique aux États». Cette fonction, précise-t-il, a été progressivement occultée par la mise en oeuvre de programmes d'assistance aux réfugiés, lesquels avaient pris au passage des proportions énormes. «Depuis 20 ans, nous avoisinons les milliards de dollars par an décaissés, souligne M. Didier» qui explique, «des opérations complexes et pleines de risques, liées à la fonction humanitaire, ont pourtant toujours occulté la fonction première de protection juridique. Néanmoins, les deux sont indispensables et selon les aléas de l'histoire contemporaine, l'une des dimensions prend plus de visibilité que l'autre. Aujourd'hui, avec la question de l'asile en Europe et celle de la migration en Afrique, l'aspect de protection juridique prend le pas.»

Dans le but de réactiver l'adhésion de la communauté internationale autour de la convention de 1951 et au mandat du commissariat, reprend le conférencier, un certain nombre de consultations ont été lancées à travers le monde pour aboutir en 2002, à une grande conférence internationale à Genève, dont les conclusions ont été exposées devant l'assemblée générale des Nations Unies pour y être adoptées. Ces conclusions ont été baptisées «Agenda pour la protection» et elles reprennent six points essentiels, dont le renforcement de la mise en oeuvre de la convention de 1951, étant entendu que cela s'adresse aux États membres à titre individuel. Cette convention se matérialise le plus souvent par une procédure d'asile sur le territoire et les procédures d'éligibilité au statut de réfug. Deuxième point



important, la définition d'une stratégie de protection des réfugiés dans le cadre de mouvements de migration de grande ampleur et diversifiée. Celle-ci doit être accompagnée de l'aide aux États dans la mise en place de moyens de contrôle et de gestion des flux migratoires. Le HCR trouve néanmoins des difficultés à réunir les fonds nécessaires à ses opérations, l'essentiel de ses ressources provenant de contributions volontaires et privées. Hormis cette dépendance du HCR à la générosité des donateurs, l'organisation est confrontée à un problème de sécurité et de protection de ces agents très souvent confrontés à des risques mortel au cours de leurs missions.

Réfugiés mauritaniens

Abordant la question des réfugiés mauritaniens au Sénégal et au Mali, et la suspension en 1995-1996 des programmes d'assistance du HCR à leur égard, M. Didier Lay déclare tout d'abord ne pas être au Sénégal pour couvrir les besoins de ces réfugiés.

Il soutient néanmoins que beaucoup de programme humanitaire dans le monde sont suspendus par manque de fonds. «On ne peut pas assister éternellement des populations pour lesquelles aucune solution n'est trouvée» précise-t-il.

Pour ce qui est des réfugiés mauritaniens au Sénégal, il ajoute que «le HCR a jugé que ces derniers pouvaient bien vivre comme toute la population sénégalaise, avec laquelle d'ailleurs ils partagent les mêmes conditions de vie». «Toutefois, s'empresse-t-il de souligner, s'il y a des cas graves de vulnérabilité, on procédera au cas par cas».

L'opinion doit cependant se rappeler, selon M. Didier, qu'entre 1997 et 1999, le HCR, avec les fonds de la commission européenne et d'autres pays tel l'Allemagne, avait organisé des opérations de retour qui ont touché 35.000 personnes. «Aujourd'hui, note-t-il, il y a une possibilité de monitorer la situation de ces réfugiés. À l'heure actuelle, le HCR gère sur le territoire mauritanien une communauté sierra-léonaise à qui des propositions de rapatriement entièrement financé par le HCR ont été faites. Selon le représentant de l'institution internationale, un certain nombre déclare préférer rester en Mauritanie. Mais dans le cadre de l'assistance, le HCR circonscrit ses appuis aux franges vulnérables de cette population réfugiée, notamment les femmes et les enfants, à qui ils offrent soins de santé et scolarisation

Compte-rendu

C.A