

Forum suisse pour l'étude des migrations

Rue des Terreaux 1

Tél. 032 718 39 20



Schweizerisches Forum für Migrationsstudien

CH-2000 Neuchâtel

Fax 032 718 39 21

La réinstallation des réfugiés

Analyse de l'expérience suisse dans le contexte international

par

Andreas Wimmer

traduit de l'allemand par le Service de traduction de l'Office fédéral des réfugiés

Rapport de recherche No 5 du
Forum Suisse pour l'étude des migrations
auprès de l'Université de Neuchâtel
Décembre 1996

Sur mandat de
l'Office fédéral des réfugiés
Département fédéral de justice et police
Berne

TABLE DES MATIERES

1 Introduction et problématique.....	4
--------------------------------------	---

A Le contexte international

2 La réinstallation de réfugiés dans le contexte politique mondial de l'après-guerre.....	7
---	---

Conclusion 1	8
--------------------	---

3 La politique du HCR en mutation.....	9
--	---

3.1 Expériences avec l'Indochine et nouvelle orientation à la fin de la guerre froide.....	9
--	---

3.2 Politique actuelle et critères de choix du HCR.....	10
---	----

3.3 Autres solutions que la réinstallation à l'Ouest.....	11
---	----

Conclusion 2	13
--------------------	----

4 Composante d'une politique d'immigration ou engagement humanitaire ?	
--	--

Les politiques suivies par divers pays d'accueil.....	15
---	----

4.1 Aspects qualitatifs : critères de sélection et programmes d'intégration.....	15
--	----

4.2 Aspects quantitatifs : les places de contingents et les admissions effectives.....	19
--	----

Conclusion 3	24
--------------------	----

B La politique de la Suisse

5 La tradition humanitaire dans le contexte de la politique extérieure suisse.....	26
--	----

Conclusion 4	29
--------------------	----

6 Le développement de la politique suisse en matière de contingents.....	30
--	----

6.1 L'accueil de réfugiés au titre des contingents, 1950 à 1989.....	30
--	----

6.2 La nouvelle conception de la fin des années quatre-vingt.....	33
---	----

6.3 Les récents développements dans le contexte de la situation globale en matière de politique d'asile.....	36
--	----

Conclusion 5	42
--------------------	----

7 L'expérience des réfugiés faisant partie d'un contingent: première approche à la problématique de l'intégration en Suisse.....	45
7.1 Conception et efficacité des centres d'intégration.....	46
7.2 Comparaison des perspectives d'intégration des réfugiés faisant partie d'un contingent et d'autres réfugiés reconnus.....	49
7.3 Le processus d'intégration dans le contexte international.....	52
Conclusion 6	53
8 Evaluation des coûts.....	54
Conclusion 7	58

C Considérations générales

9 Options à choix et recommandations.....	59
Notes.....	64

1 Introduction et problématique

Depuis les années cinquante, la Suisse et quelques autres Etats occidentaux mettent chaque année à la disposition du HCR un certain nombre de places pour réinstaller dans un pays tiers sûr les plus nécessiteux et les plus exposés des réfugiés en provenance des camps gérés par le HCR. En outre, à la demande de ce dernier ou d'autres organisations internationales, la Suisse, dans des cas particulièrement dramatiques, accueille des groupes de réfugiés en dehors de ces contingents. Dans les deux cas, ces personnes reçoivent le statut de réfugié selon l'article 22 de la loi suisse sur l'asile sans devoir passer par la procédure individuelle d'asile.

Or, cette politique est en crise depuis quelques années. Les raisons en sont multiples: les événements en ex-Yougoslavie et l'admission massive de personnes ayant besoin de protection, les difficultés générales d'exécution des renvois dans le domaine de l'asile, l'augmentation croissante du nombre des nécessiteux, la volonté d'économie des pouvoirs publics, tous ces facteurs contribuent à remettre en question la poursuite de la politique actuelle. Ainsi, le Conseil fédéral a refusé au printemps 1996 l'admission de 300 réfugiés irakiens que le HCR et l'Office fédéral des réfugiés avaient proposée dans le cadre du contingentement. En même temps, un groupe de travail a été chargé de repenser la politique pratiquée jusqu'ici.

L'Office fédéral des réfugiés a donné mandat au Forum suisse pour l'étude des migrations (FSM) d'élaborer un document de base préparant les débats au sein du groupe de travail susmentionné et récapitulant les principaux points qui détermineront la décision. Ce rapport est essentiellement destiné à évaluer la politique et la pratique actuelles, pour créer les bases des discussions qui porteront sur les différentes actions envisageables. Il s'agit plus précisément de répondre aux questions suivantes:

A Etude du contexte international

- Quelle importance revêt pour la politique suisse extérieure l'admission de contingents de réfugiés? Quelles relations existent-elles entre le contingentement et la tradition humanitaire de la Suisse, quel rôle celui-ci joue-t-il au sein de l'ONU et dans la politique d'asile suisse dans son ensemble?
- En quoi la pratique suisse se distingue-t-elle de celle des autres pays prêts à admettre des groupes de réfugiés à la demande du HCR?
- Comment la politique du HCR s'est-elle développée, quelles conceptions ont présidé à ce développement et quelle importance revêtent les discussions actuelles au sujet de l'initiative dite nordique qui vise à remplacer la réinstallation de contingents de réfugiés dans des pays développés par d'autres solutions?
- Quelles conséquences la modification de la situation générale en matière de conflits (fin de la guerre froide, multiplication des conflits locaux dans quelques régions du sud, guerre en ex-Yougoslavie) entraîne-t-elle sur la politique du contingentement?

B Analyse de la politique suisse d'admission

- Quelles relations existent-elles entre la pratique suisse en matière d'asile dans son ensemble et l'admission de contingents de réfugiés? Quelles conséquences l'augmentation de la migration de l'asile et la crise dans le domaine de l'exécution des renvois ont-elles sur la politique des contingents?
- Quels sont les critères qui président en Suisse au choix des contingents de réfugiés, compte tenu des buts humanitaires, du processus d'intégration, des frais généraux et des interdépendances avec le domaine de l'asile?
- Quel est le bilan d'efficacité de la procédure d'admission appliquée jusqu'ici et résultant de la collaboration entre l'ODR, les oeuvres d'entraide et le HCR? A quel point les efforts d'intégration se sont-ils avérés fructueux?
- Quels sont les frais provoqués par la pratique actuelle de l'admission et de l'intégration?
- Quels sont les intérêts et valeurs politiques qui structurent la discussion actuelle sur la poursuite ou la modification de la politique pratiquée jusqu'ici?
- Comment se présente la politique d'admission et d'intégration d'autres pays en comparaison avec la pratique suisse? Comment peut-on évaluer l'efficacité des différents modèles?

C Evaluation des possibilités d'action

- Comment évaluer la marge de manoeuvre d'une future politique? Comment apprécier les différentes possibilités d'action quant à leurs chances de réalisation et aux avantages et inconvénients qu'elles impliquent en matière de politique intérieure et extérieure, de politique d'asile, de finances et d'intégration?

Le présent rapport a été structuré en fonction de ces questions. Une première partie est consacrée à l'étude du champ de la politique internationale et à la politique du HCR, la deuxième partie se focalise sur la partie suisse, tandis qu'enfin, la troisième partie traite des différentes actions possibles. Chaque partie est divisée en plusieurs chapitres, terminés par un bref résumé.

La question fondamentale de savoir si la Suisse doit continuer à mettre des places de contingents à la disposition du HCR et, dans l'affirmative, sous quelle forme, ne saurait bien entendu trouver de réponse sans faire appel à des jugements de valeur : quel poids accorder aux considérations humanitaires face aux aspects financiers et politiques ou aux arguments de politique intérieure ? Qu'entendons-nous par humanité ? De telles questions ne peuvent trouver de réponse qu'à travers un discours à la fois politique et moral et non par une analyse scientifique au sens étroit. L'analyse ne peut que montrer a) les principes politiques de base qui ont déterminé la politique actuelle, b) si ces principes de base conservent leur validité ou s'ils sont ébranlés et c) comment apprécier une possibilité d'action déterminée à travers les différentes perspectives. La présente étude s'oriente donc à une méthodologie historique : elle s'interroge sur les conceptions fondamentales et les idées directrices qui ont présidé au

développement de la pratique actuelle, en cherchant à établir si ces jalons politiques se sont déplacés depuis lors et quelles en seraient le cas échéant les conséquences pour l'avenir.

La lecture du catalogue de questions ci-dessus montre clairement la complexité du problème. En outre, nombre des thèmes soulevés n'ont presque jamais été étudiés jusqu'ici et les données qui permettraient de répondre aux principales interrogations font défaut. Aussi la présente étude a-t-elle plutôt un caractère exploratoire. Certaines questions ne pourront recevoir que des réponses provisoires, en dehors de toute assurance définitive, d'autres permettront de cerner le problème avec davantage de précision. Cependant, nous espérons que le rapport sera en mesure de préparer la discussion au sein du groupe de travail et d'aider à résoudre les points litigieux. Certes, il ne saurait anticiper sur le résultat des délibérations, ni indiquer de solutions praticables pour tous, mais contribuera, du moins nous le souhaitons, à régler au préalable quelques points matériels et à clarifier la situation présidant à la prise de décision.

Je remercie Monsieur Urs Betschart, de l'Office fédéral des réfugiés, de nous avoir confié cette étude, de l'appui qu'il nous a apporté dans l'examen des questions matérielles et de l'entière indépendance qu'il nous a laissée dans l'accomplissement de notre mandat. Je tiens aussi à remercier Madame Marianne Engler, du DFAE, Messieurs van Dok, de Caritas, et Reisle, de la Croix-Rouge suisse, Madame Francelet, de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, et Monsieur Andreassen, du HCR, qui nous ont fait parvenir de la documentation. J'exprime aussi toute ma gratitude à Monsieur Jean-Daniel Bise, de l'Office fédéral des réfugiés, qui n'a pas craint d'entreprendre un travail considérable pour réunir et préparer des données fondamentales sur la politique suisse des contingents. Merci également à mon collaborateur, Etienne Piguet, qui, avec son efficacité et sa précision coutumières, a fourni certains calculs et élaboré quelques graphiques.

A Le contexte international

2 La réinstallation de réfugiés dans le contexte politique mondial de l'après-guerre

L'histoire de la réinstallation de réfugiés, coordonnée sur le plan international, a une longue tradition.¹ Elle a commencé entre les guerres avec la réinstallation de 45'000 Russes blancs qui avaient fui en Chine après la révolution russe. Dans les années trente, toute une série d'organisations s'est occupée à réinstaller les juifs réfugiés d'Allemagne. L'organisme qui a précédé le HCR, à savoir l'International Refugee Organization, s'est exclusivement consacrée à la réinstallation des personnes chassées par la Deuxième guerre mondiale. De 1947 à 1951, plus d'un million de personnes ont été conduites dans une nouvelle patrie, nombre d'entre elles ont émigré outre-mer. Le HCR a lui aussi commencé ses activités en dissolvant les camps de réfugiés de la Deuxième guerre mondiale.²

Les campagnes de réinstallation du HCR qui suivirent montraient clairement qu'elles étaient imprégnées de la logique de la guerre froide : celui qui parvenait à fuir un régime communiste inhumain devait évidemment être accepté au sein du "monde libre". Une thématisation de la responsabilité des pays de provenance était impensable en raison de l'opposition des blocs au sein du système de l'ONU. Pour des raisons de propagande et vu le besoin en main-d'oeuvre qualifiée pour la reconstruction après la guerre, une politique de rapatriement n'a guère été sérieusement envisagée.³

En 1956, 200'000 Hongrois ont fui en Yougoslavie et en Autriche. En 1972, Idi Amin chassait les Ougandais d'origine asiatique et, en quelques mois, 40'000 d'entre eux étaient réimplantés dans 25 pays. Après la révolution chilienne de 1973, des partisans du régime d'Allende, et des personnes originaires d'Etats voisins dont le régime était dictatorial et qui avaient cherché refuge au Chili, ont pris la fuite. Au total, 5000 Chiliens ont été réinstallés dans 19 pays. Mais la véritable campagne de grande envergure du HCR a consisté à réinstaller 700'000 Vietnamiens dans la décennie qui suivit la chute de Saigon en 1974.

Depuis la fin de la guerre froide, on assiste à un changement d'attitude : de nouveaux conflits régionaux sont nés au sud sans implication des grandes puissances ; la motivation politique et idéologique en faveur d'opérations de réinstallation à grande échelle fait donc défaut. Le rapatriement dans le pays d'origine est une possibilité qui s'est valorisée, alors que la réinstallation dans un Etat tiers devenait l'ultime solution à réserver exclusivement aux personnes à protéger particulièrement vulnérables ou aux cas humanitaires de rigueur.⁴ Depuis que la guerre froide a pris fin, l'intérêt stratégique porté à certains groupes de réfugiés a rapidement diminué, phénomène auquel ont contribué le début de la migration de l'asile, de même que la xénophobie croissante, enregistrée en Europe de l'ouest et en Amérique du nord. Aussi la politique mondiale visant à maîtriser le problème des réfugiés fait-elle une place prépondérante à la prévention des conflits, à l'admission provisoire et au retour volontaire dans le pays d'origine. Cette modification de l'ordre des priorités apparaît à travers des chiffres dûment établis : en 1979, point culminant des mouvements d'exode en provenance de

l'Asie du sud-est, la réinstallation permanente dans des Etats tiers sûrs était considérée comme la seule solution envisageable pour cinq pour cent de l'effectif mondial des réfugiés sous la protection du HCR. Selon ce dernier⁵, en réalité trois pour cent de ces réfugiés avaient été réinstallés en 1980. En 1994, cette proportion avait radicalement évolué : un programme de réinstallation n'était plus prévu que pour deux pour mille des réfugiés.

Compte tenu de la nouvelle constellation globale des conflits, il faudrait qu'aujourd'hui plusieurs petits groupes de réfugiés en provenance de différents continents soient réinstallés. Il s'agit de réfugiés dans des pays de premier asile qui, par exemple, n'ont pas signé la convention de Genève relative au statut des réfugiés ou n'ont admis les réfugiés qu'à la condition expresse de leur réinstallation ultérieure dans un Etat tiers ou qui ne peuvent garantir leur sécurité.⁶

Ainsi, dans les années 90, la réinstallation s'inscrit plutôt dans la lignée des principes humanitaires qu'elle a toujours été censée servir officiellement. Les motifs politiques n'en continuent pas moins de jouer un rôle lorsqu'il s'agit de déterminer les groupes de réfugiés à réinstaller *in toto*. Donnons-en pour exemple les réfugiés irakiens qui, en leur qualité de victimes du régime de Saddam Hussein et en vertu du schéma ami ou ennemi, qui a toujours cours, sont considérés comme membres de l'Alliance de la guerre du Golfe et devraient être réinstallés par dizaines de milliers. Structurellement parlant, ils prennent aujourd'hui la place des réfugiés du Vietnam ; les alliés des puissances occidentales que celles-ci incitent à la rébellion contre le régime, puis à la fuite si l'insurrection échoue, sont des objets privilégiés de l'« amitié calculée »⁷ que l'on trouve dans les campagnes internationales de secours. En revanche, aucune solution de ce genre n'est recherchée pour les Ruandais au Zaïre, les Afghans au Pakistan et en Iran, les Srilankais, les Tibétains au Népal et en Inde ou encore pour les habitants de l'est de Timor ou les Papous occidentaux.

Conclusion 1

Depuis la fin de la guerre froide, la réinstallation de réfugiés et sa coordination dans le monde demeurent influencées par les alliances géopolitiques, des Etats-Unis notamment, mais sans qu'on puisse encore parler d'une véritable mainmise politique, comme à l'époque de la confrontation Est-Ouest. Aujourd'hui, le HCR propose l'implantation de groupes provenant des régions en conflit les plus diverses et avec l'arrière-plan politique le plus varié.

Dans les pays occidentaux, la volonté d'admettre des groupes de réfugiés n'est désormais plus déterminée par le schéma ami ou ennemi comme au temps de la confrontation des blocs, mais, l'exemple de la Bosnie le montre, elle dépend, outre des alliances politiques mentionnées, de la proximité géographique du conflit, des affinités culturelles avec les personnes en fuite et de l'intensité de la médiatisation des événements de guerre.

En tant qu'organisation active sur le plan mondial, le HCR est sans doute le mieux à même de garantir qu'en dehors de tels ordres de priorité, toutes les régions en conflit du monde continuent à être prises en considération et que des personnes n'ayant pas la « chance » d'être impliquées dans un conflit d'intérêt central et évident pour les Européens puissent trouver refuge en Europe occidentale. La politique actuelle de réinstallation tient plutôt plus compte que jadis des critères humanitaires et universels, et tend donc à se rapprocher de la perspective d'un petit Etat neutre qui tient à sa tradition humanitaire en matière de politique extérieure.

3 La politique du HCR en mutation

3.1 *Expériences avec l'Indochine et nouvelle orientation à la fin de la guerre froide*

Maintenant que nous avons esquissé le rôle modifié du HCR sur le plan de la politique mondiale, penchons-nous de plus près sur le développement des programmes concrets de réinstallation. Un tournant décisif s'est amorcé avec les expériences faites en Indochine.⁸ Au plus fort de la guerre froide et après un engagement militaire sans précédent des Etats-Unis, il s'agissait de faire preuve de solidarité envers les alliés menacés par le communisme et d'emmener les réfugiés dans l'Ouest sauveur.

Les quinze ans d'expérience avec la campagne d'Indochine ont débouché sur une désillusion générale quant à cet instrument politique qu'est la réinstallation. Les collaborateurs du HCR se sont retrouvés sans le vouloir imbriqués dans un gigantesque mécanisme de réinstallation. Sous les effets dopants de la perspective de réinstallation, l'action devint de moins en moins contrôlable. La certitude d'être accueilli à l'Ouest agissait comme un aimant. Dans le but d'éviter aux migrants économiques la traversée des mers, un programme de départs réguliers a finalement été développé, le *Orderly Departure Programm*, mais, dans nombre d'Etats d'admission, il a renforcé la tendance à amalgamer politique d'immigration et politique des réfugiés.

Selon un rapport d'évaluation du HCR, ce désenchantement a influencé négativement les programmes de réinstallation qui suivirent. En effet, vu le peu de prestige attaché au domaine de la réinstallation, on a confié cette tâche à de jeunes collaborateurs, guère qualifiés pour ce travail. Il en a résulté des choix souvent désordonnés. D'où, par contrecoup, un découragement des gouvernements qui, de leur côté, tenteraient, par le biais de la politique des contingents, de légitimer auprès de leur population le soutien qu'ils apportaient au HCR.

Après l'action concernant le Vietnam, le conflit d'intérêt fondamental entre le HCR et les pays d'admission est apparu de plus en plus au grand jour : le HCR s'emploie surtout à décharger les camps de réfugiés placés sous sa protection des groupes "problématiques" de personnes. Il attend des gouvernements des pays d'admission qu'ils maîtrisent les problèmes d'intégration des réfugiés transplantés et fassent en sorte que la population ait une attitude positive à l'égard de ces derniers. Ainsi, le Haut Commissaire s'est plaint à répétition que la politique d'admission de certains pays mélangerait les catégories d'immigrants et de réfugiés et que le choix se faisait de plus en plus souvent en fonction du potentiel d'intégration des réfugiés.

En revanche, les pays d'admission aimeraient éviter que l'implantation d'un nombre excessivement élevé de personnes ne remette en question leur engagement humanitaire, notamment quand il s'agit de réfugiés présentant des problèmes d'intégration insurmontables. En outre, dépendants qu'ils sont de leurs électeurs, les gouvernements se sont rendu compte que leur influence sur la volonté d'accueil de la population n'était que limitée. Du point de vue de l'Etat, les réactions de la population face à une intégration ratée peuvent facilement dévier en accusations xénophobes, menaçant l'ensemble du programme de réinstallation.⁹

Conséquence de ces développements, le nombre des personnes réinstallées a été inférieur aux propositions du HCR, lequel, pour sa part, a proposé la réinstallation de moins de réfugiés que le permettrait la somme des quotas nationaux.¹⁰

Afin de faire face à cette crise dans la politique de réinstallation du HCR, la section compétente a subi une réorganisation, tandis qu'on tentait de définir les bases conceptuelles d'une future politique à la fois claire et consistante. Ces efforts se sont matérialisés par la parution récente, saluée de toutes parts, d'un manuel du HCR.

3.2 *Politique actuelle et critères de choix du HCR*

Désormais, et plus nettement qu'avant, les nouvelles directives attachent de l'importance à ce que la réinstallation ne soit envisagée que dans des circonstances précises : lorsque l'admission définitive dans le pays de premier asile ou dans un autre pays de la région n'entre pas en ligne de compte, que le rapatriement à moyen terme est impossible et qu'il existe une urgence immédiate et impérieuse. En d'autres termes, la réinstallation doit représenter un instrument découlant du mandat de protection du HCR ou constituer une solution durable. Tel est le cas

- lorsqu'existe le danger de *refoulement*, qu'il y a menace d'arrestation ou de sanction arbitraire, ou que les droits de l'homme fondamentaux ne sont pas assurés ou que la survie physique dans le pays de premier asile est en jeu (protection cases) ;
- ou lorsque le traitement médical d'un réfugié ne peut être assuré dans le pays de premier asile et qu'il y a danger de décès, de troubles irréversibles ou d'un état durable de dépendance, alors qu'en cas de réinstallation dans un pays tiers les chances de guérison ou de récupération partielle ou totale de l'autonomie seraient bonnes ;
- pour les victimes de tortures ;
- pour les femmes à risque (women-at-risk ; femmes dont des membres de la famille sont des persécutés politiques, femmes opprimées en raison de leur sexe ou qui ont été violées) ;
- pour les membres de la famille de réfugiés déjà réinstallés, cette notion s'étendant aussi bien aux membres de la proche famille qu'à des membres dépendants de la famille au sens large ou à d'autres parents plus éloignés ;
- pour les enfants non accompagnés si les perspectives de regroupement familial sont mauvaises, si des recherches pour retrouver les parents (ou d'autres parents proches) ont été vaines pendant deux ans et si l'enfant est d'accord ;
- pour des personnes âgées sans famille, privilégiées dans le cadre du regroupement familial ;
- pour des réfugiés de longue date sans perspective d'intégration dans le pays de premier asile ou de retour dans l'Etat d'origine, mais dotés d'un capital de formation ou financier leur permettant une intégration dans un Etat tiers.

Ainsi, les nouvelles directives sur la réinstallation fixées dans le manuel correspondent largement à la conception de la réinstallation en tant qu'ultime solution. Elle doit être réservée aux personnes dont la vie est en danger dans l'Etat de premier asile (cas de personnes ayant besoin de protection, protection cases) ou dont l'encadrement dans le camp selon le standard

humanitaire occidental est problématique (cas humanitaires, vulnérable groups). Par rapport au caractère automatique des campagnes antérieures, cette conception constitue un progrès sensible, puisqu'elle n'entraîne pas dans la même mesure le mélange des réfugiés stricto sensu et des émigrants au sens large. Un dialogue constructif et critique entre les pays d'admission et le HCR pourrait contribuer à ce que cette nouvelle politique soit effectivement mise en oeuvre dans la future pratique du HCR.

3.3 *Autres solutions que la réinstallation à l'Ouest*

La politique de réinstallation du HCR n'a pas seulement essuyé récemment des critiques quant aux critères de sélection, mais encore a été fondamentalement remise en question. La critique représente la thèse que les sommes énormes consacrées à l'intégration des réfugiés dans les pays de l'OCDE pourraient être utilisées de manière bien plus efficace à la recherche de solutions à moyen ou à long terme dans le pays de premier asile. On peut ensuite avancer que, contrairement à la dissolution des camps de réfugiés après la Deuxième guerre mondiale et à la maîtrise du problème des réfugiés issus de la décolonisation, les mouvements actuels de réfugiés constituent un problème structurel qu'on ne saurait résoudre par des campagnes ponctuelles et privilégiantes de réinstallation.¹¹ Il vaudrait donc mieux affecter les moyens financiers à lutter contre les causes. Ce sont les pays scandinaves qui ont inscrit ces débats à l'ordre du jour du HCR, raison pour laquelle on appelle depuis lors cette proposition l'"initiative nordique".

Au reste, l'idée de substituer une aide accrue aux Etats de premier asile à la réinstallation dans un Etat tiers n'est nullement nouvelle. Elle a déjà été discutée au début des années quatre-vingts à l'occasion de l'assemblée générale de l'ONU. A l'époque, l'initiative visait principalement à obtenir une intégration dans le pays de premier asile grâce à la participation à des programmes multilatéraux d'aide au développement. A la suite de quoi, la Banque mondiale réalisa quelques projets-pilotes (par exemple pour les réfugiés éthiopiens au Soudan) et le HCR, pressé par les Etats-Unis, créa un Fonds pour solutions durables (Fund for Durable Solutions). Les deux conférences sur les réfugiés en Afrique organisées par les Nations-Unies (ICARA I 1981 et ICARA II 1984) ont également abouti à des solutions régionales dans le cadre de programmes d'aide au développement. La plus vaste action à cet égard s'est toutefois déroulée au Pakistan en faveur des réfugiés afghans. Au total, entre 1984 et 1990, ce sont quelque 60 millions de dollars qui, à l'enseigne du programme conjoint de la Banque mondiale et du HCR, ont été affectés à des programmes d'aide au développement dans la région pakistanaise limitrophe.¹²

Cependant, la plupart de ces efforts ont échoué en raison du coût élevé ou à cause du peu d'empressement, notamment de la part du Congrès américain, à mettre les ressources nécessaires à la disposition par exemple du Fund for Durable Solutions.¹³ Il faut cependant aussi réfléchir à un aspect plus fondamental : la réinstallation de réfugiés et la mise en oeuvre de programmes de développement impliquent des stratégies à calendrier variable, puisque la nature imprévisible et subite des flux de réfugiés est en contraste avec celle des processus de développement, axée sur le long terme et la planification.¹⁴

Bien entendu, de tels programmes d'intégration, comme d'ailleurs toute forme de coopération au développement, ne peuvent être fructueux que dans un contexte politique stable et moyennant l'appui total des administrations des pays de premier asile. Tandis que certains

Etats africains de premier asile sont en principe d'accord d'intégrer et d'accueillir de grands groupes de réfugiés, l'expérience faite avec les pays voisins du Cambodge et du Vietnam montre que d'autres Etats, pour des considérations sociales, économiques ou de politique extérieure, n'admettent souvent des réfugiés que si la communauté internationale leur garantit que ces personnes ne s'installeront pas définitivement sur leur territoire.

Malgré tout, on essaie actuellement à nouveau de trouver des solutions régionales dans le contexte des projets de développement concertés qui augmentent le besoin en main-d'oeuvre qualifiée. Une proposition vise à l'institution d'un groupe de travail (composée du HCR, de l'OIM, d'Organisations non gouvernementales [ONG], ainsi que d'organisations multilatérales), qui serait chargé de développer cette idée.

Dans les débats actuels au sein du HCR, on semble avoir tiré les conséquences des efforts déployés antérieurement: outre un établissement durable dans l'Etat de premier asile dans le cadre de programmes d'aide au développement, il conviendrait aussi d'intensifier la recherche de solutions à moyen terme pour éviter une nouvelle migration vers le Nord. Ainsi, la Délégation norvégienne, en sa qualité de représentante des pays nordiques, a émis l'idée¹⁵ de consacrer les ressources mises à disposition au Nord à l'admission provisoire dans les pays de premier asile. Cependant, la Norvège est convaincue que la réinstallation demeure une possibilité dans les cas où d'autres solutions ne peuvent être envisagées et quand il s'agit de protéger des vies humaines (Protection versus Durable solution, dans la terminologie du HCR). Ainsi, la remise en question totale de la politique de réinstallation n'est pas le propos des pays scandinaves. Ils veulent simplement réduire cette dernière aux cas de besoin urgent de protection.

En 1996 déjà, souhaitant que le HCR recherche d'autres solutions, la Norvège et le Danemark ont mis à sa disposition une partie des moyens financiers qu'ils auraient sinon consacré à l'épuisement de leurs quotas. Cette même année, la Suède ne voulait occuper que la moitié des quotas et a consulté le HCR pour déterminer l'usage à réserver aux fonds ainsi libérés. Actuellement, les affectations ci-après sont envisagées:

- Recherche d'autres solutions que la réinstallation dans les pays occidentaux d'admission:
 - a) dans les cas médicaux où un traitement moins coûteux serait possible dans un pays sûr;
 - b) dans le cas de petits groupes qui ont une relation linguistique ou ethno-culturelle étroite avec un pays d'admission non traditionnel.
- Recherche de nouveaux pays d'admission.
- Professionalisation du programme de réinstallation du HCR; mise en pratique des processus et directives définis dans le manuel.

L'"initiative nordique" a pour toile de fond la nouvelle orientation générale de la politique suédoise en matière d'immigration. Selon un rapport de juin 1995¹⁶ de la Commission parlementaire pour la politique des réfugiés, les politiques suédoises en matière de développement, de droits de l'homme et d'immigration seront étroitement coordonnées à l'avenir. Le but est de diminuer à long terme la pression migratoire et de limiter autant que possible l'immigration axée sur l'asile en Suède, étant donné que les problèmes d'intégration et leurs suites financières vont croissant dans le contexte actuel de restructuration économique. Il s'agit notamment d'affecter désormais les ressources dépensées aujourd'hui en

Suède pour l'assistance et le travail d'intégration à la coopération au développement et à l'encouragement de l'aménagement d'Etats de droit dans les pays de premier asile ou dans les pays d'origine, afin que fuite ou réinstallation ne seraient plus nécessaires. Conformément à cette nouvelle orientation de la politique d'immigration et de développement, l'« initiative nordique » est surtout le fait de la Suède qui la suit de près. Par contre, les autres pays nordiques se sont en partie distancés de l'initiative dans l'intervalle.

Actuellement, l'« initiative nordique » ne semble plus pouvoir s'imposer que sous une forme atténuée et dans le cadre de négociations bilatérales entre la Suède et le HCR. Comme le montre clairement l'énoncé ci-dessus des affectations du fonds, l'idée d'origine, à savoir utiliser les fonds par principe non pour l'admission des réfugiés, mais pour leur encadrement à moyen terme dans le pays de premier asile, n'est plus en discussion sous cette forme. Les exigences posées à une nouvelle conception fondamentale de la politique de réinstallation ont été régulièrement modifiées; aujourd'hui, on recherche simplement des solutions pour des groupes spécifiques de réfugiés et de nouveaux pays d'admission. Cependant, à la suite de l'initiative, la pression exercée sur le HCR pour réserver la réinstallation aux seuls cas où aucune autre solution ne se présente même à moyen terme, a considérablement augmenté.

L'initiative a été soutenue par l'OIM lors des Consultations formelles de cette année ainsi que par l'ensemble des pays européens (Suède, Norvège, Finlande, Danemark, Pays-Bas, Suisse). Par contre, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les USA et le Canada, ainsi que diverses oeuvres d'entraide ont défendu des positions opposées. Il semble que le HCR ait beaucoup de mal à discuter vraiment sérieusement de l'initiative et à se départir de son attitude défensive.¹⁷

Conclusion 2

D'après les expériences réalisées jusqu'à présent, une intégration durable dans un pays de premier asile, appuyée par des programmes d'aide au développement multilatéraux, ne représente une solution réaliste que pour une petite fraction de la population mondiale des réfugiés. En effet, dans le contexte des budgets d'aide à la coopération qui s'amenuisent, on ne trouve guère la volonté de dégager des moyens supplémentaires pour les programmes nécessaires. Un changement radical de la coopération au développement existante, axé sur les régions de fuite, nécessiterait une révolution de la pensée politique, guère envisageable dans la plupart des pays, et qu'on ne pourrait sans doute que difficilement imposer en Suisse aussi. C'est ce qui est apparu lors des récentes discussions au sein d'un groupe de travail institué par le DFAE et intitulé „Politique extérieure en matière de réfugiés et maîtrise des migrations“. Enfin, une mise en pratique fructueuse de cette conception dépend de la stabilité politique et du bon vouloir de principe des pays de premier asile, ce qui ne saurait se réaliser que moyennant une très forte pression politique internationale.

En revanche, une admission à moyen terme dans les pays de premier asile pourrait constituer une possibilité valable en lieu et place de la réinstallation dans des Etats tiers, toujours coûteuse et problématique sur le plan politique et de l'intégration. A cet égard, un consensus s'esquisse parmi les acteurs, et le HCR, sous la pression de l'« initiative nordique », en est arrivé à n'envisager de réinstallations dans des Etats tiers que si une admission à moyen terme dans le pays de premier asile n'entre pas en considération (cf. chap. 3.1). Aussi cette « initiative nordique » semble-t-elle être appropriée à ancrer effectivement ce principe dans la pratique du HCR. Toutefois, un renforcement de la responsabilité des Etats de premier

asile - avec le soutien nécessaire apporté par la communauté internationale - ne pourrait à son tour être obtenu que moyennant une forte pression politique internationale et que si le HCR, contrairement à sa tradition de non-ingérence dans la politique officielle, orchestrerait les efforts déployés en ce sens. Comme le montre l'exemple des réfugiés irakiens en Arabie séoudite, l'exercice d'une pression pour mobiles humanitaires et de politique des réfugiés est cependant fréquemment contrecarré par les intérêts divergents des grandes puissances, dictés aussi bien par la politique extérieure que par des considérations militaires et stratégiques.

A notre avis, la mise en oeuvre de l'« initiative nordique » ne contraint à une réflexion sur la nouvelle politique du HCR (par exemple dans les cas de rigueur médicaux) que dans quelques rares domaines. Néanmoins, elle peut contribuer à activer sérieusement les recherches de solutions autres que la coûteuse réinstallation dans les pays traditionnels d'admission et à faire appliquer, dans la pratique du HCR, la conception de la « solution ultime ».

4. Composante d'une politique d'immigration ou engagement humanitaire ?

Les politiques suivies par divers pays d'accueil

L'attitude face à l'"initiative du nord" varie d'un pays d'accueil à l'autre. On comprend pourquoi lorsqu'on examine les critères de sélection et les concepts d'intégration des différents Etats à propos des réfugiés de contingents. En effet, il existe une différence fondamentale entre la politique des pays d'immigration comme les Etats-Unis, le Canada et l'Australie et celle des Etats-providence de l'Europe. Néanmoins, on relève aussi des différences à l'intérieur de ces deux grandes catégories. C'est ce que montre ci-dessous le bref tour d'horizon, plus ou moins détaillé selon les informations disponibles, de la situation dans plusieurs pays. Nous commencerons par les pays d'immigration traditionnels et poursuivrons par les pays européens.

Il convient de souligner à ce propos que bon nombre de pays européens ne mettent pas à la disposition du HCR des contingents réguliers : c'est le cas de l'Allemagne, de la France, de l'Angleterre, de l'Espagne, de l'Italie ou encore de l'Autriche. Quelqu'uns réagissent toutefois plus ou moins régulièrement aux appels du HCR et accueillent d'importants groupes de réfugiés. En outre, certains se sont déclarés prêts à admettre chaque année un nombre minimum de personnes qui doivent être secourues d'urgence (Plans des « dix au moins » [Ten-or-more] ou des « vingt au moins » [Twenty-or-more-programm]). Pour que cette possibilité de collaboration avec le HCR ne tombe pas dans l'oubli en ce sens que seuls les pays qui se sont engagés à accueillir un contingent précis à la réinstallation soient examinés, nous jetterons encore pour terminer un regard rapide sur la pratique de l'Allemagne.

4.1 Aspects qualitatifs : critères de sélection et programmes d'intégration

Australie

Depuis 1993, l'Australie sépare son programme humanitaire du programme général de migration. Ce pays accueille les réfugiés au sens de la Convention de 1951 (après examen individuel des cas), de préférence des personnes en provenance de régions précises (actuellement la Yougoslavie, l'Irak, le Vietnam), des cas humanitaires ainsi que - contingent le plus important - les proches ou les groupes qui sont parrainés par des immigrants établis dans le pays et qui proviennent de certaines régions (Timor, Yougoslavie, minorités de l'ex-URSS, Myanmar, Soudan, Cambodge, Sri Lanka, Vietnam, Ahamdis du Pakistan). Il n'existe pas de programme spécial pour les cas médicaux.

Deux grands centres d'admission sont aujourd'hui remplacés par 300 appartements répartis sur tout le territoire. Ces logements sont loués aux nouveaux arrivants durant 13 à 26 semaines à des prix subventionnés. Les problèmes logistiques dus à la décentralisation de l'encadrement ont été résolus par une organisation non gouvernementale (ONG, en l'occurrence le Migrant Resource Centre). Cette organisation assure un encadrement sur place : elle examine pour chaque personne ou famille les possibilités de travail et de logement et veille à ce que les nouveaux arrivants aient accès aux services destinés aux immigrants (santé, aide au revenu, recherche d'emploi, formation, cours de langue, consultation sociale en fonction de l'origine ethnique, etc.). Certaines de ces mesures de soutien pour les réfugiés admis au titre des

contingents sont gratuites (cours de langue par exemple, jusqu'à 510 heures) ou leur accès est facilité (pas de délai d'attente de deux ans pour être en droit de recevoir des prestations d'assistance sociale).

Néanmoins, la plupart des personnes admises pour la réinstallation arrivent en Australie dans le cadre du « Community Refugee Settlement Scheme ». Les représentations de certains groupes ethniques interviennent comme parrains et garants d'une intégration réussie. Elles sont uniquement dédommées des frais initiaux d'installation et prennent les réfugiés en charge dès leur arrivée.

Nouvelle Zélande

Conformément au modèle de société libéral auquel est tenu le gouvernement néo-zélandais depuis quelque temps, tous les réfugiés sont recrutés selon le principe du parrainage. La disposition du parrain à accueillir le réfugié et à assurer aussi son entretien à long terme constitue une condition préalable à l'admission. Les réfugiés de contingents sont hébergés durant six semaines dans un centre d'accueil principal qui offre jusqu'à 220 places : ils bénéficient de séances d'information et de cours de langues, ils sont soumis à un examen médical, ils reçoivent des conseils sur la manière d'entretenir les contacts avec les autorités et sont informés sur les possibilités de travail. Une ONG (le Refugee and Migrant Service) coordonne ensuite leur installation qui a lieu dans l'ensemble du pays, à proximité immédiate des parrains et de la famille (en cas de regroupement familial). L'ONG recrute et conseille aussi des parrains. A l'avenir, les ONG auront un rôle plus grand à jouer lors de la sélection des réfugiés (cette sélection est parfois opérée par missions de sélection, la plupart des admissions ayant toutefois lieu sur la base de dossiers du HCR). Actuellement, l'Etat ne finance aucun cours d'anglais ou autres aides à l'intégration plus poussées.

Canada

Le Canada peut être considéré comme le pays qui respecte le plus les critères proprement dits d'immigration dans sa sélection des réfugiés de contingents. Les critères diffèrent néanmoins selon le mode d'admission. Les réfugiés encadrés par le gouvernement doivent d'une part être des réfugiés au sens de la Convention de 1951 et d'autre part présenter des chances d'intégration, à savoir répondre aux conditions définies par les services d'immigration. Ils doivent être sains physiquement et psychologiquement, disposer de qualifications professionnelles suffisantes et être aptes à devenir autosuffisants dans le délai d'un an. Cela dit, les réfugiés peuvent aussi être parrainés par une ONG, un groupe privé d'au moins cinq ressortissants canadiens ou étrangers établis disposant d'un revenu minimum ou encore, comme c'est la plupart du temps le cas, par un groupe confessionnel. Le groupe assume durant un an la responsabilité financière du réfugié.¹⁸ Même les réfugiés parrainés par ces groupes doivent néanmoins satisfaire aux critères d'immigration. La décision est prise par les autorités canadiennes d'immigration (ou par les Visa Officers des ambassades) sur la base d'interviews, raison pour laquelle les groupes de parrainage examinent soigneusement au préalable les cas soumis aux autorités. Un programme mixte a été élaboré pour les cas médicaux et les femmes persécutées : le groupe de parrainage est payé par le gouvernement pour ce qui est du travail d'intégration, mais au plus tard au bout de deux ans, ces réfugiés doivent être financièrement indépendants.

Tous les modes d'admission prévoient que le gouvernement central accorde soutiens financiers et aides à l'intégration durant un an, par exemple sous forme de cours de langue et de formation élémentaire. Ensuite, les réfugiés peuvent bénéficier de l'assistance sociale dans la même mesure et aux mêmes conditions que les citoyens canadiens. L'examen médical obligatoire, les frais de voyage ainsi que les taxes d'immigration sont à la charge des immigrants eux-mêmes ou de leurs parrains. Au cours des dernières années, le nombre des cas parrainés a diminué de façon nette et continue.

Etats-Unis

Le programme américain de réinstallation a comme caractéristique de refléter les intérêts géopolitiques des Etats-Unis, ses alliances politiques et ses choix idéologiques. Jusqu'en 1980, les Etats-Unis ne faisaient pas de différence stricte entre réfugiés et immigrants. Les réfugiés provenaient presque exclusivement des pays du bloc communiste ou du Moyen-Orient.¹⁹ Depuis 1980, les Etats-Unis disposent d'une procédure d'asile formelle et définissent un quota d'admission pour les réfugiés de contingents; néanmoins, la pratique en matière d'admission n'en continue pas moins de refléter les intérêts géopolitiques de cette superpuissance.²⁰

Les critères sont échelonnés et comprennent : un classement des pays bénéficiant d'un traitement de faveur par continent (Burundi, Liberia, Rwanda, Somalie au premier rang pour l'Afrique, Myanmar pour l'Asie, ex-Union soviétique et Bosnie pour l'Europe, Cuba pour l'Amérique latine, Iran et Irak pour le Proche-Orient); à l'intérieur de ces groupes de pays, certaines catégories de personnes (les personnes devant être secourues d'urgence, les femmes persécutées, les cas médicaux et les victimes de la torture ont la priorité absolue; puis viennent les Cubains, Iraniens, Laotiens et Vietnamiens victimes des persécutions politiques, qui ont passé trois ans dans des camps de rééducation, les Juifs soviétiques, les protestants ainsi que les catholiques et les orthodoxes ukrainiens; enfin, en troisième position, les regroupements familiaux). Le statut de réfugié selon la législation américaine est encore un critère, mais qu'il ne faut pas nécessairement mettre en corrélation avec les autres.

Du fait que manifestement, les Etats-Unis n'acceptent pas que des personnes bénéficiant du statut de réfugié (et inversement toutes celles qui jouissent du statut de réfugié ne peuvent revendiquer le droit d'être admises aux Etats-Unis), la politique des contingents leur permet d'entrouvrir de facto une porte sur l'immigration à certaines catégories de personnes auxquelles ils portent un intérêt géopolitique. C'est ce qu'il ressort d'un document officiel autorisant les autorités à admettre « any refugee who is not firmly resettled in a third country, who is determined to be of special humanitarian concern, and who is admissible to the United States as an immigrant ». ²¹ En conséquence, le point de vue officiel veut que les réfugiés en âge de travailler cherchent d'ordinaire un emploi fixe au bout d'un an. Ces derniers temps, les Etats-Unis ont néanmoins aussi tenu compte de cas prioritaires pour le HCR.

L'encadrement en vue de l'intégration est assumé par dix ONG avec lesquelles le gouvernement a conclu un contrat à long terme et qui sont également présentes lors de la sélection sur place. L'ONG prend en charge et parraine un réfugié (elle est dans un premier temps dédommée par un forfait); celui-ci est placé directement par l'ONG. Pendant un an encore, l'ONG reçoit un forfait associé à un mandat de prestations de 1000 \$ par réfugié et par mois. Durant cette période, elle doit veiller à ce que le réfugié reçoive certaines aides à

l'intégration (logement, vêtements, nourriture, médecine, cours d'anglais, formation élémentaire, etc.). Certains programmes sont directement orientés sur l'acquisition d'une certaine autonomie, par exemple fournir les connaissances de bases nécessaires aux emplois peu qualifiés. Le soutien direct de l'administration centrale - par ex. sous forme d'aide au revenu ou d'assistance médicale - est limité à un an en tout. Les programmes spéciaux des Etats membres, qui sont offerts aux réfugiés en parallèle, ont notamment pour but d'assurer un revenu et sont clos au bout de deux ans. Les frais sont remboursés par le gouvernement fédéral.²²

Pays-Bas

Les Pays-Bas sont l'un des rares pays à prévoir un quota fixe pour les cas médicaux (100 sur 480 admissions par an). La sélection est effectuée par des missions. Outre le statut de réfugié en vertu du droit néerlandais et de la Convention de 1951, les critères d'admission portent sur la capacité d'intégration en fonction de la formation, de l'initiative personnelle, de l'expérience professionnelle, ainsi que des perspectives de trouver un appartement aux Pays-Bas. Pour les cas médicaux, l'aptitude psychosociale après traitement médical est un critère supplémentaire.

Le programme d'intégration se déroule en deux phases :²³ les réfugiés sont d'abord hébergés durant deux à trois mois maximum dans un grand centre d'admission et reçoivent des cours d'initiation, de langue, etc. Le but est néanmoins d'établir les réfugiés le plus rapidement possible dans les communes pour éviter la formation d'assistés sociaux. Ils sont donc répartis ensuite par groupes - conformément à la politique officielle de multiculturalisme - entre les communes et logés dans des appartements appartenant à l'Etat.

Pendant deux années maximum, ils reçoivent des aides à l'intégration (dont au moins 500 heures de cours de langue) que les communes organisent en fonction des besoins individuels. Dans la commune, chaque famille de réfugiés est encadrée si possible par des volontaires qui l'aident à résoudre les difficultés d'ordre quotidien. Les diplômes sont examinés sous l'angle des équivalences et "convertis". Une ONG, la Netherlands Refugee Foundation, conseille les communes. Elle recrute et assiste aussi les volontaires qui participent au programme d'intégration.

Pendant deux ans au plus, le gouvernement central verse une certaine somme à la commune pour chaque réfugié accueilli; s'ils sont nombreux (entre 30 et 90), les communes doivent fournir un plan d'intégration et bénéficient d'une augmentation considérablement des contributions par réfugié. Au terme du programme d'intégration des communes, celles-ci reçoivent encore pour quelques années un soutien financier décroissant de la part du gouvernement central (en tout durant cinq ans).

Finlande et Norvège

Ces deux pays accueillent régulièrement des cas médicaux graves et d'importants groupes de femmes persécutées. Le travail d'intégration est fourni par les communes qui doivent mettre sur pied un programme individuel d'intégration, offrir des cours de langue et des aides à la scolarisation, fournir des emplois, etc. En Norvège, le gouvernement central attribue aux communes une « bourse d'intégration » limitée à cinq ans.

Suède

Le modèle suédois se rapproche de celui des Pays-Bas, de la Finlande et de la Norvège. En effet, les communes sont aussi chargées d'emblée des tâches d'intégration. La Suède envoie sur place des missions de sélection régulières (les décisions sont rarement prises d'après les dossiers du HCR). Les nouveaux arrivants sont d'abord dirigés dans des centres d'accueil, puis répartis entre les communes dès qu'ils reçoivent un permis d'établissement. Le ministère de l'immigration conclut un contrat de base avec les communes qui oblige celles-ci à prendre en charge des réfugiés (la conclusion du contrat est accompagnée d'une contribution de base). Les programmes d'intégration des communes (y compris l'hébergement, les cours de langue, les services de traduction, etc.) sont financés par le gouvernement central durant un à trois ans, dans la mesure où le réfugié habite encore dans la commune. Au bout d'un an, il reçoit selon les circonstances un permis d'établissement permanent et le statut de réfugié. Les réfugiés peuvent bénéficier de l'assistance sociale au même titre que les citoyens suédois, mais doivent remplir certaines conditions (par ex. suivre régulièrement des cours de suédois) pour pouvoir avoir droit aux montants complets.

Danemark

Le modèle danois se caractérise par une phase d'intégration particulièrement longue et intense.²⁴ A la différence des autres pays scandinaves, une ONG en est responsable. Tout comme pour les réfugiés reconnus au terme d'une procédure individuelle d'asile, les réfugiés de contingents reçoivent pendant 18 mois un cours d'intégration donné par une organisation coiffant diverses oeuvres d'entraide, le Danish Refugee Council (DRC). Pendant cette période, ils sont hébergés dans des centres gérés par le DRC. Ensuite, les réfugiés sont placés dans les communes et dès lors ont accès aux services sociaux au même titre que le reste de la population.

Allemagne

Contrairement aux pays passés en revue jusqu'ici, la République fédérale ne met pas à la disposition du HCR des quotas annuels pour l'admission de réfugiés, mais collabore au cas par cas avec le HCR pour fournir des places d'admission dans le cadre d'une campagne internationale de réinstallation. Ainsi, l'Allemagne a accueilli au total 35 000 réfugiés en provenance d'Indochine,²⁵ 1 500 Chiliens ainsi que 15 000 Bosniaques. La décision doit être soutenue sans réserve par les Länder et n'est prise que lorsque l'admission a lieu dans le cadre d'une campagne internationale à laquelle la République fédérale ne peut se soustraire pour des raisons politiques et morales. L'entrée de juifs russes (environ 40 000 jusqu'à fin 1995) a eu lieu dans le cadre de la loi qui autorise aussi la prise en charge de réfugiés de contingents.

4.2 Aspects quantitatifs : les places de contingents et les admissions effectives

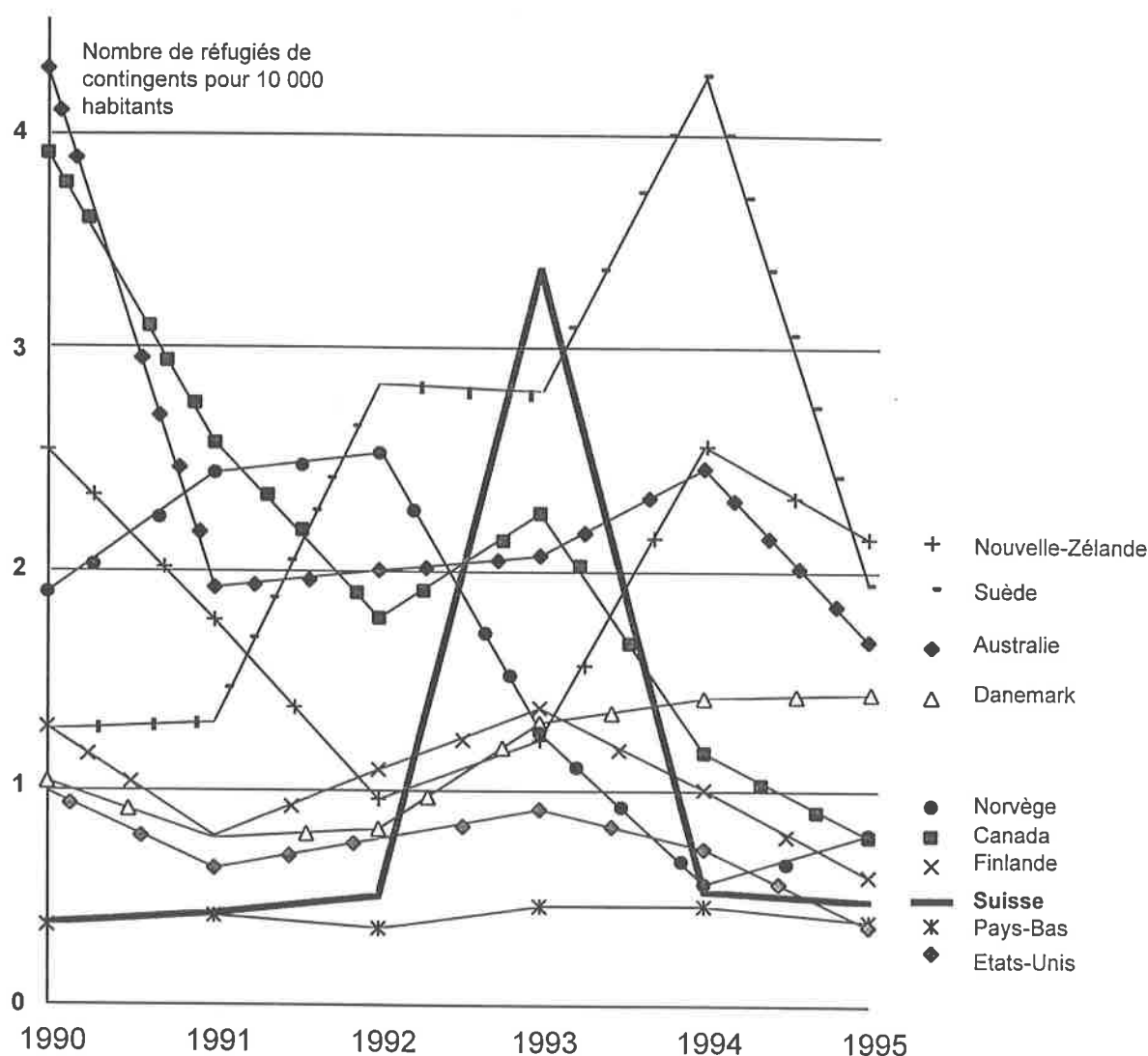
Comme nous venons de le voir, dans les pays traditionnels d'immigration, l'admission de réfugiés de contingents est considérée plus ou moins comme faisant partie de la politique d'immigration. Il n'est donc pas étonnant que ces pays accueillent la plus grande part de tous

les réfugiés de contingents. Par contre, le nombre absolu des personnes qui trouvent refuge en Europe semble extrêmement réduit.

Il convient toutefois de tenir compte des rapports de grandeur. Si l'on met en relation les contingents avec la population totale dans chaque pays, nous trouvons pour 1996 le classement suivant:²⁶ l'Australie fournit un contingent de 85 places pour 100 000 habitants, les Etats-Unis 35, le Canada 27, la Nouvelle-Zélande 24, la Norvège 23, la Suède 11, le Danemark 10, la Finlande 10, la Suisse 6 et les Pays-Bas 3. Donc, même en comparaison avec leur population, les pays traditionnels d'immigration offrent au HCR considérablement plus de places au titre des contingents que les pays européens.

Néanmoins, nous obtenons une image légèrement différente en considérant non pas le volume des contingents, mais les admissions réelles. Le graphique suivant donne une vue d'ensemble de la situation dans les différents pays d'accueil. Il montre en particulier que les principaux pays d'immigration comme les Etats-Unis, le Canada et l'Australie accueillent aujourd'hui considérablement moins de réfugiés par rapport à leur population totale que la Suède, la Nouvelle-Zélande ou même le Danemark. Ce graphique montre aussi nettement qu'avec la fin du plan d'action consacré au Vietnam, l'intérêt des pays d'immigration traditionnels envers la politique des contingents est en constante diminution.

Graphique I
Nombre des réfugiés admis au titre des contingents par rapport à la population
totale des pays d'accueil, 1990 à 1995



Sources : pour le nombre des réfugiés de contingents : HCR, Resettlement Statistics, diverses années; pour la population totale : US Bureau of Census.

Remarque : les chiffres pour 1993 concernant la Suisse comprennent également les réfugiés bosniaques admis en dehors des contingents.

Ce graphique permet de se livrer à une première réflexion sur la disposition relative de la Suisse à accueillir des réfugiés. Parmi tous les pays qui fournissent régulièrement des contingents au HCR, la Suisse appartient, avec les Pays-Bas, aux pays les moins engagés depuis les années quatre-vingt-dix - ce qui, d'un point de vue purement quantitatif, n'est pas vraiment à l'honneur de la tradition humanitaire de ce pays.

L'année 1993 constitue toutefois une exception. Dans le cadre du plan d'action consacré à la Bosnie, 1700 personnes ont bénéficié du statut de réfugié. Par rapport à la population totale, ce fut la Suisse qui, cette année-là, accueillit le plus de réfugiés. Cet exemple montre bien que

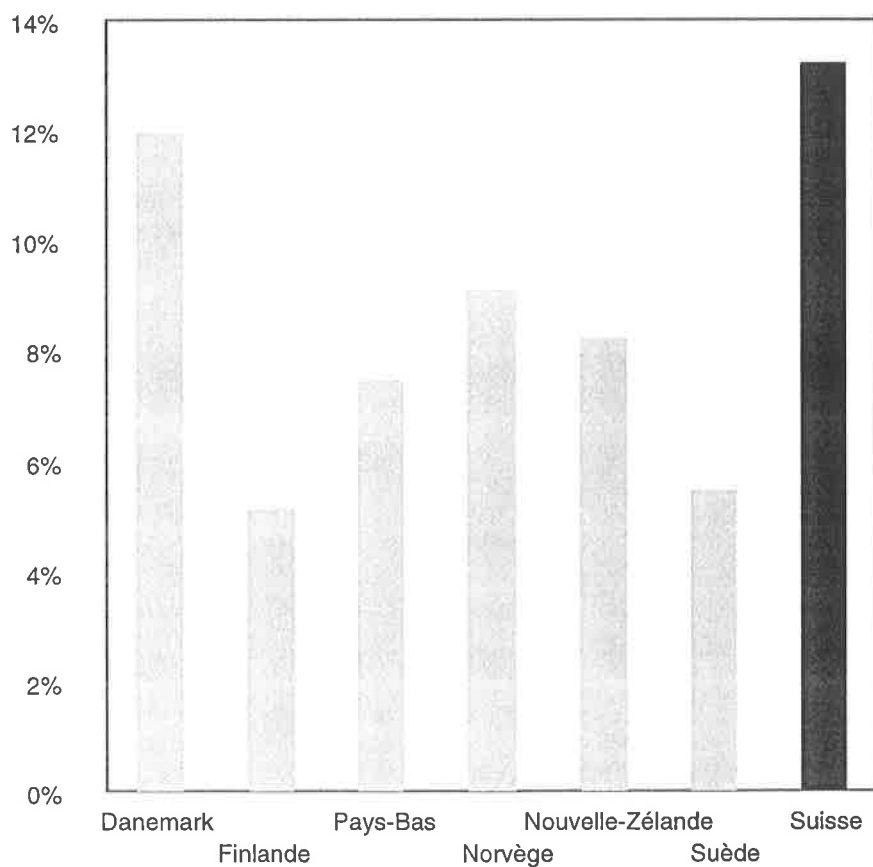
dans des cas de détresse particulièrement dramatiques, la Suisse a réagi avec générosité aux appels à l'aide.

Citons à titre d'illustration un autre exemple, celui des réfugiés indochinois - qui ont fait l'objet du programme de réinstallation le plus important jamais mis en place par le HCR. Une récapitulation de la situation donne, selon la population des pays d'accueil, le classement suivant : jusqu'en 1988, l'Australie a accueilli 70 réfugiés pour 10 000 habitants, le Canada 46, les Etats-Unis 28, la Nouvelle-Zélande 25, la France 19, Hongkong 17, la Norvège 14 et la Suisse 12.²⁷ Les autres pays européens et quelques pays d'Asie arrivent ensuite avec un écart assez grand. La Suisse se situe donc en seconde position, juste après la Norvège, parmi tous les pays qui ne sont ni des pays d'immigration traditionnels, ni des pays partageant avec l'Indochine une page de leur histoire (la France) ou entretenant une relation d'ordre ethnique (Hongkong).

De même à propos de l'admission de réfugiés venant de Pologne, de Tchécoslovaquie, du Tibet et de Hongrie. Là aussi, la Suisse a accueilli un nombre relativement grand de réfugiés chiliens, la seule opération de réinstallation importante au niveau international pour des réfugiés en provenance d'Etats non communistes durant la guerre froide. Et cela bien qu'il n'exista pas d'affinités politiques particulières - contrairement par exemple à la Suède - entre les partis au gouvernement et les réfugiés, et ni de parti communiste puissant comme en Espagne ou en Italie, ni de relations culturelles particulières comme avec l'Espagne. Il fallut néanmoins une pression considérable de l'opinion publique pour amener les autorités suisses à élargir sa pratique d'admission.²⁸ En définitive, de nouveau par rapport à sa population, la Suisse accueillit le plus de réfugiés chiliens, après la Suède et l'Espagne, par rapport à tous les autres pays d'Europe et presque autant que le Canada et l'Australie.²⁹

L'admission relativement importante de cas médicaux graves est une autre caractéristique de la politique suisse. Le graphique ci-dessous le montre très clairement. Par rapport au nombre total des personnes admises dans le cadre du programme de réinstallation, c'est la Suisse qui a accueilli le plus grande nombre de cas médicaux graves.³⁰

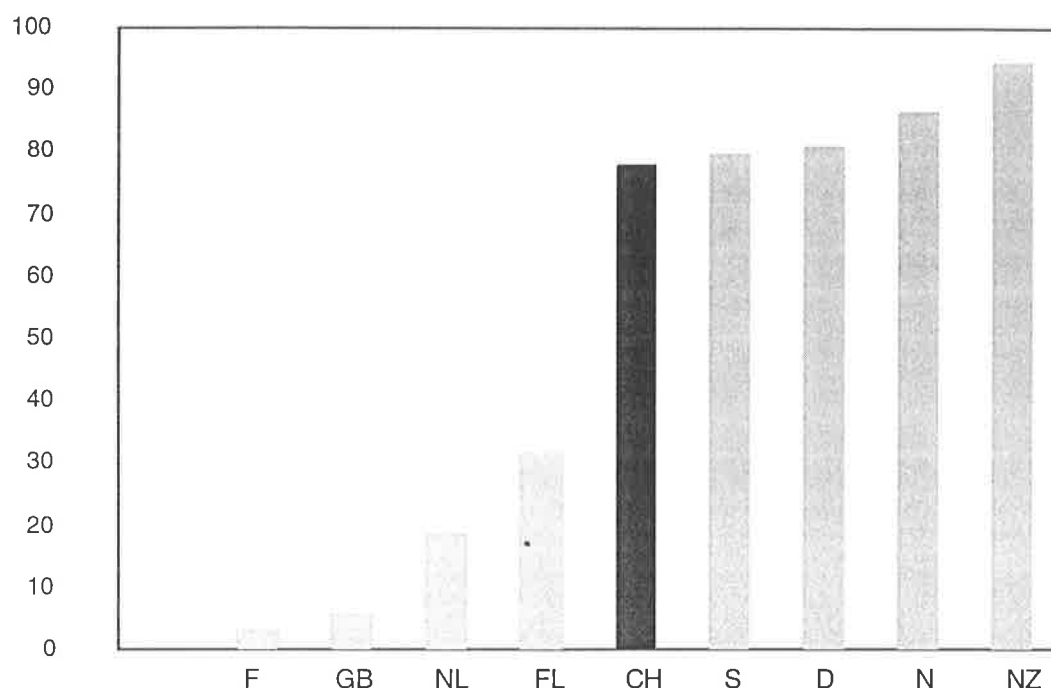
Graphique II
Pourcentage de cas médicaux graves parmi
l'ensemble des personnes admises, 1990 à 1995



Source : HCR

Nous devons bien entendu tenir compte du nombre total relativement réduit d'admissions en Suisse. Mais si l'on considère les admissions de cas médicaux graves par rapport à la population résidante totale, la Suisse fait encore partie des pays qui ont une pratique généreuse d'admission. Toutefois, de ce point de vue, la Nouvelle-Zélande et quelques pays scandinaves en admettent considérablement plus (graphique III).

Graphique III
Nombre de cas médicaux graves admis entre 1990 et 1995,
par million de la population totale



Source : HCR

Conclusion 3

La politique des contingents des pays d'immigration et des pays européens présente une différence fondamentale, et cela à deux égards. D'une part, les pays d'immigration ont une longue tradition du recrutement de réfugiés qualifiés afin de couvrir les besoins du marché du travail. Les pays européens par contre ne pratiquent pas ce genre de politique de recrutement ciblée, mais séparent nettement le domaine humanitaire, à savoir l'octroi de l'asile, de celui de l'immigration d'une main-d'oeuvre non qualifiée. Les Etats-providence européens estiment par ailleurs que les réfugiés comme leurs propres ressortissants sont en droit de bénéficier de prestations sociales automatiques si le marché du travail ne leur permet pas de gagner convenablement leur vie. Dans les pays d'immigration de tradition anglo-saxonne, les réfugiés n'ont droit à un soutien de l'Etat que sur la preuve d'une nécessité individuelle. Conformément à leur conception de l'Etat social et à l'idéologie libérale qui marque la société anglo-saxonne, ces pays accordent une très grande importance à la responsabilité des personnes qui s'engagent en faveur de l'admission d'un groupe de réfugiés (système de parrainage, recours à des groupes d'immigrants déjà établis). En outre, ils choisissent souvent une grande partie des réfugiés en fonction de leurs capacités à s'intégrer. D'ordinaire, il existe aussi une large offre de soutien et d'assistance servant à l'intégration de toutes les catégories d'immigrants, donc aussi ouverte aux réfugiés. Dans les pays d'accueil européens, l'accent est par contre mis lors de la sélection sur les principes humanitaires et le plus souvent, ce sont les communes qui assument la responsabilité d'une intégration réussie.

Les différences sont aussi d'ordre quantitatif. Les pays d'immigration traditionnels sont ceux qui prennent le plus grand nombre de réfugiés dont la réinstallation dans un pays tiers est prévue dans le cadre d'un programme du HCR. Néanmoins, si l'on tient compte des différences au niveau des conditions démographiques, on s'aperçoit que ces derniers temps, certains pays européens, surtout les pays scandinaves, ont accueilli bien plus de réfugiés par rapport à leur population totale que les pays d'immigration que sont le Canada, les Etats-Unis et l'Australie.

La Suisse par contre, proportionnellement à sa population résidante totale, accueille sensiblement moins de réfugiés dans le cadre des contingents du HCR que la plupart des autres pays qui admettent aussi des quotas de réfugiés. En revanche, c'est la Suisse qui prend en charge dans ses contingents le plus grand nombre de cas médicaux graves. L'aspect des choses change encore si l'on considère les campagnes spéciales qui sont menées en réaction à des flux de réfugiés particulièrement dramatiques et de grande ampleur. A propos des réfugiés venant de l'Ex-Yougoslavie, d'Indochine, de Tchécoslovaquie, du Tibet et de Hongrie, mais aussi du Chili, la Suisse a montré une disposition à accueillir des réfugiés supérieure à la moyenne malgré l'absence d'affinités culturelles, politiques ou de relations historiques avec ces pays. Cet engagement peut être considéré comme l'expression de la tradition humanitaire de la politique extérieure suisse.

B La politique de la Suisse

5 La tradition humanitaire dans le contexte de la politique extérieure suisse

Quelle est l'origine de cette tradition humanitaire et dans quel contexte idéologique, politique et international peut-on la définir? Quel rôle joue-t-elle dans l'appréciation de la politique suisse des contingents et dans son devenir? Bien que la Suisse officielle s'en réclame volontiers, cette tradition n'a jusqu'ici jamais fait l'objet d'une étude historique globale ou d'une analyse politique. C'est cette analyse que nous allons tenter de faire ci-dessous, du moins à titre d'ébauche provisoire; en effet, on ne peut comprendre la politique que pratique la Suisse en matière d'accueil des réfugiés de contingents si l'on ne saisit pas, même superficiellement, la portée de cette tradition.

Contrairement à la neutralité, la « tradition humanitaire » n'est pas une notion relevant du droit international public. De même l'« humanité » n'était pas - comme la neutralité, l'universalité, la disponibilité et la solidarité - l'un des piliers de la politique extérieure suisse de l'après-guerre que Petitpierre marqua de son empreinte.³¹ Ces derniers sont néanmoins des principes avec lesquels la « tradition humanitaire » entretient un rapport très étroit. Parallèlement à la participation aux organisations et conférences internationales (« solidarité coopérative »), elle constitue l'un des deux aspects du principe de solidarité.³² Le rapport qu'elle entretient avec la neutralité, fondement de la politique extérieure de la Suisse depuis 1815, est particulièrement digne d'intérêt. En effet, la Suisse, dans la conscience de sa propre identité politique, établit un lien étroit au niveau du contenu entre neutralité et humanité: ³³ la neutralité perpétuelle est considérée comme une condition idéale à la prise en charge de tâches humanitaires, et cela à quatre points de vue.

En premier lieu, les puissances protectrices des Conventions de Genève relatives à la protection des victimes de guerre doivent avoir un statut neutre en droit international public; néanmoins, la Suisse a toujours refusé d'en déduire éventuellement une obligation internationale lui imposant des mandats de protection ou un engagement humanitaire particulier. Il s'agit bien plus d'une règle de conduite volontaire, au service d'une politique extérieure souveraine. En second lieu, la neutralité est, en cas de guerre, la condition d'une humanité impartiale à l'égard des réfugiés et des victimes de guerre. Troisièmement, lorsqu'un conflit armé oppose des Etats voisins, la neutralité d'un pays garantit la préservation d'un îlot d'humanité au milieu des combats. Enfin quatrièmement, le principe de l'humanité permet à un pays neutre de légitimer en cas de guerre son inaction politico-militaire. Il peut aussi parer aux éventuels reproches émanant des vainqueurs d'une "guerre juste" en soulignant que le statut de neutralité facilite l'accomplissement de tâches humanitaires en temps de guerre et de paix, s'il n'en est la condition même. Ce quatrième aspect revêt un intérêt particulier dans notre contexte. Nous allons donc l'examiner de plus près ci-dessous.

Au plus tard dès la guerre franco-allemande de 1870 et l'internement de l'armée de Bourbaki, la politique extérieure suisse a élargi son répertoire en complétant et légitimant la neutralité par des activités humanitaires et caritatives. Cette pratique a été depuis renforcée et approfondie à diverses reprises. Elle prit une importance particulière après la Deuxième

Guerre mondiale, lorsque le statut de neutralité était probablement au plus bas de son prestige international et que la non-participation de la Suisse dans la lutte contre le régime hitlérien fut interprétée comme complicité dissimulée, tout particulièrement par les Américains et les Soviétiques.³⁴ Dans ses efforts visant à sortir la Suisse de son isolation en matière de politique extérieure, le conseiller fédéral Petitpierre confirmait de manière explicite l'affinité particulière qui unit humanité et neutralité : « La neutralité peut être considérée comme un privilège lorsqu'elle permet d'échapper à des guerres comme celles de ce siècle. Il est naturel que ce privilège ait comme contrepartie des devoirs, - non pas des obligations imposées, mais des devoirs acceptés volontairement -, d'abord sur le plan humanitaire, mais aussi, lorsque l'acceptation d'une tâche à remplir est dans l'intérêt de la paix, pour faciliter le règlement pacifique de problèmes qui sont un élément de trouble ou une cause d'hostilité entre autres pays ». ³⁵

Tout comme les bons offices de la Suisse officielle appréciés durant la guerre froide, la tradition humanitaire est donc motivée par les déficits de légitimité de la neutralité éternelle et fut au service de la réinstallation en matière de politique extérieure après la Deuxième Guerre mondiale.

Peu avant la fin de la guerre déjà, la Suisse tenta de concrétiser cette position particulière - neutralité et humanité - par une preuve de solidarité envers les pays voisins ravagés par la guerre. Dans le cadre d'un acte officiel de dons et d'aide (le « don suisse »), elle mobilisa quelque 200 millions de francs pour aider à la reconstruction et résoudre le problème des réfugiés. Cela correspondait à la contribution exigée par l'UNRRA (United Nations Relief and Reconstruction Agency) d'un montant de 2% du PIB. La Suisse n'avait pas adhéré à l'UNRRA pour des raisons de neutralité car l'UNRRA constituait de facto une organisation des alliés.³⁶

La politique suisse qui consistait à témoigner volontairement de cette tradition humanitaire en dehors des nouvelles organisations internationales fut poursuivie après la fin de la guerre. L'installation à Genève d'importantes organisations des Nations Unies à caractère humanitaire ou technique, qui relevait d'une tradition déjà établie, intensifia encore la relation entre neutralité et humanité-solidarité dans la politique extérieure de la Suisse. Certes une adhésion à l'ONU aurait finalement été bien accueillie par les puissances victorieuses et on y aspirait aussi du côté suisse. Cette option ne fut pas poursuivie parce que la Suisse estimait absolument nécessaire de discuter de la réserve de neutralité. Mais dans le cadre de l'ONU encore fragile, cette discussion était jugée inopportune. Alors la Suisse tenta de jouer dans toute la mesure du possible un rôle actif au sein des organisations spécialisées « techniques » ou « humanitaires » de l'ONU.³⁷

C'est dans ce même contexte que se sont développées les relations entre la Suisse et les organisations internationales chargées des réfugiés : après la guerre, la Suisse devint membre du Comité provisoire intergouvernemental pour les mouvements migratoires en Europe, puis de l'organisation qui lui succéda (le CIM, Comité intergouvernemental pour les migrations) et fut l'un des 18 Etats membres de l'OIR (Organisation internationale pour les réfugiés), l'ancêtre immédiat du HCR.³⁸ En tant qu'Etat dépositaire de la convention des Nations Unies sur les réfugiés (convention de Genève de 1951) et quartier général européen de l'ONU, la Suisse semblait vraiment prédestinée à devenir le siège du HCR. Elle participa dès le début aux programmes du HCR en faveur des réfugiés - en effet, dans le domaine des réfugiés aussi, il était urgent de donner une nouvelle crédibilité à la tradition humanitaire de la Suisse après

la Deuxième Guerre mondiale³⁹ et de soutenir ainsi la politique de neutralité et de non-participation au nouvel ordre international.

Depuis lors, la Suisse compte aussi parmi les principaux pays donateurs du HCR et en 1995, était encore avec 25 millions de francs au neuvième rang des contribuables, malgré une réduction considérable des contributions en valeur nominale à partir de 1993. Depuis 1951, année de fondation du HCR, trois des huit Hauts Commissaires ont été de nationalité suisse (Lindt, Schnyder, Hocké). La neutralité de personnalités suisses a probablement pesé dans leur nomination, d'autant plus que cette neutralité pouvait être utile à la direction de l'organisation humanitaire la plus importante au sein des Nations Unies, surtout durant la période de confrontation entre les deux blocs.

Depuis la fin de la guerre froide et face à l'accélération et au renforcement du processus d'unification européenne, la conception fondamentale de la Suisse en matière de politique extérieure s'est transformée et adaptée aux nouvelles réalités géopolitiques. Selon les grandes lignes de la politique extérieure de la Suisse pour les années 90 adoptées par le Conseil fédéral⁴⁰, les intérêts nationaux légitimes de la Suisse doivent être désormais défendus par une nouvelle interprétation du statut de neutralité, qui englobe une large participation à des formes non-militaires de coopération internationale. Cette nouvelle conception repose sur la conviction qu'on ne peut venir à bout des grands problèmes qui se posent aujourd'hui à l'échelle mondiale également en matière de politique de sécurité (problèmes de développement au sud, croissance durable, etc.), que par une coopération globale et qu'il n'était plus dans l'intérêt de la Suisse de demeurer à l'écart.

Les objectifs principaux de la politique extérieure de la Suisse sont l'assurance du maintien de la paix, le soutien d'un contexte stable en matière de politique de sécurité, la défense des droits de l'homme et des garanties constitutionnelles ainsi que l'engagement en faveur d'une croissance durable de l'économie mondiale, d'un rééquilibrage entre le nord et le sud et de la protection de l'environnement. La tradition humanitaire de la Suisse se retrouve dans la défense des droits de l'homme et des garanties constitutionnelles, ce qui relève évidemment aussi de l'intérêt bien compris d'un petit Etat, à savoir vivre dans un climat politiquement stable.

Outre l'objectif à long terme que constitue l'adhésion à l'UE et l'ONU, le renforcement des relations avec les organisations internationales est aussi l'une des stratégies principales visant l'intensification de la participation internationale. Etant donné que la Suisse est actuellement encore loin d'une adhésion tant à l'ONU qu'à l'UE et qu'une participation à part entière à l'UE aurait des implications délicates au niveau de la politique de neutralité, le fait de se tenir à l'écart des principales organisations internationales continue de nécessiter - et même dans une plus large mesure - une légitimation. Jusqu'à nouvel ordre, l'ancienne formule de la neutralité et de l'humanité/solidarité semble donc avoir de l'avenir.

Ce lien s'est encore trouvé renforcé par les récents développements en matière de prévention des flux de réfugiés. A la fin de la guerre du Golfe, le concept de zones de protection militairement protégées pour les réfugiés a été pour la première fois traduit dans la réalité en faveur des populations kurdes du nord de l'Irak. Depuis, il a été appliqué plusieurs fois, pour ce qui est de la Bosnie avec des résultats au mieux mitigés. Dans ce contexte, il s'est produit à l'intérieur de l'OTAN et des autres systèmes d'alliance une sorte de partage des tâches entre les pays qui ont participé militairement à de telles actions et les Etats qui ont contribué à la

solution de la crise en assumant des tâches humanitaires ou en accueillant un grand nombre de réfugiés parce qu'ils n'ont pas envoyé de troupes pour des raisons diverses (neutralité, réserve constitutionnelle dans le cas de l'Allemagne). C'est également dans ce contexte qu'il faut interpréter la répartition extrêmement inégale des réfugiés bosniaques parmi les pays d'accueil européens. Si cette pratique devait s'établir dans d'autres cas, cela signifierait pour la Suisse un accroissement de la pression de la politique extérieure dans l'optique d'appuyer la neutralité par des actions humanitaires. Ce qui peut toutefois se faire tant par l'accueil de réfugiés que par l'aide humanitaire sur place, un domaine dans lequel la Suisse s'est particulièrement engagée, comme on le sait, en ex-Yougoslavie.⁴¹

Conclusion 4

Tant sur le fond que du point de vue historique, la tradition humanitaire de la Suisse est étroitement liée à la neutralité. Vu de l'extérieur, les aspects humanitaires de la politique extérieure suisse peuvent être interprétés comme une légitimation de la non-participation qui découle de la politique de neutralité. Au service d'une réinstallation de la Suisse dans l'ordre mondial après la Deuxième Guerre mondiale, la tradition humanitaire a acquis davantage de poids durant la guerre froide. Bien que depuis la détente, et dans le sillage de la politique d'ouverture du Conseil fédéral, une adhésion aux principales organisations internationales ne doive plus échouer pour des réserves de politique de neutralité, la position à l'écart choisie par la Suisse appartiendra jusqu'à nouvel ordre à la réalité de sa politique extérieure. En outre, dans le cadre du nouvel ordre mondial placé sous le signe de la coopération multilatérale, il semble que l'on attende davantage des pays qui ne peuvent ou ne veulent pas participer à des actions militaires communes qu'ils s'engagent particulièrement dans le cadre des actions humanitaires.

La tradition humanitaire de la Suisse gardera donc encore son importance dans le concept global des relations avec la communauté internationale et l'intensification des relations avec les organisations spécialisées de l'ONU demeurera un élément de la stratégie future d'intégration. Le projet de faire de Genève le centre des organisations humanitaires (la « Genève humanitaire ») montre que la volonté de poursuivre la tradition humanitaire est intacte. Si l'on admet que la tradition humanitaire a revêtu et revêt encore en Suisse une importance constante, on peut conclure qu'une réduction ou même un abandon des contingents mis à la disposition du HCR et par conséquent une dégradation des relations avec la principale organisation des Nations Unies dans le domaine humanitaire impliqueraient des coûts politiques considérables. Ce qu'il serait éventuellement possible d'éviter en remplaçant l'admission de réfugiés de contingents par un autre engagement dans le domaine humanitaire clairement perceptible pour l'extérieur.

6 Le développement de la politique suisse en matière de contingents

Après cette longue digression sur le poids de la tradition humanitaire suisse en politique extérieure, revenons au propos qui nous occupe. Ainsi que nous l'avons déjà exposé (chap. 4.2), cette tradition se manifeste notamment par le fait que face à des flux de réfugiés particulièrement dramatiques, la Suisse sut réagir avec générosité aux appels à l'aide d'organisations internationales.

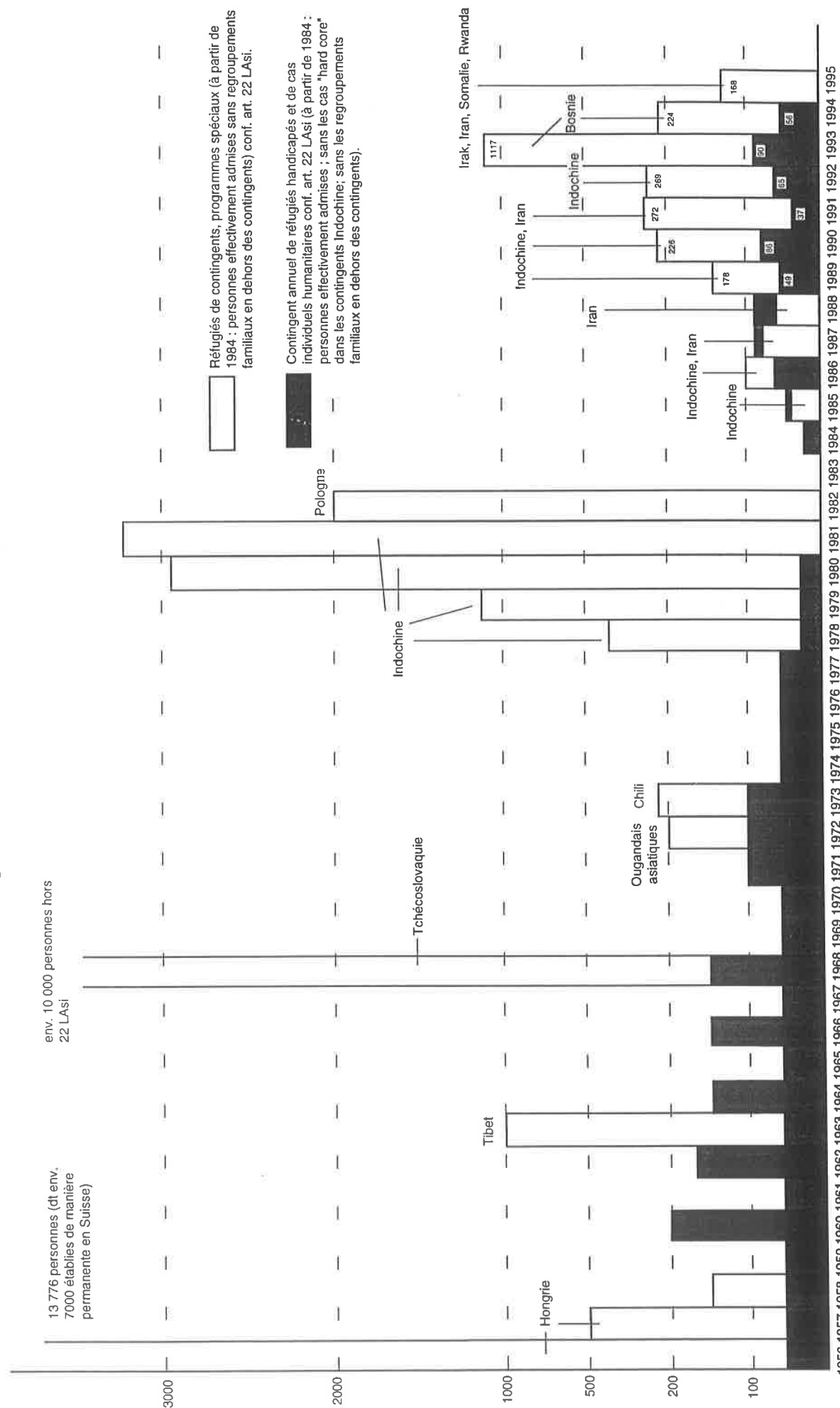
6.1 *L'accueil de réfugiés au titre des contingents, 1950 à 1989*

L'article 22 de la loi sur l'asile actuellement en vigueur constitue la base légale de l'admission de groupes de réfugiés sans procédure individuelle d'asile (art. 53 de la nouvelle loi sur l'asile). Le Département fédéral de justice et police statue sur l'admission de petits groupes (100 personnes selon la pratique actuelle), et le Conseil fédéral sur l'admission de groupes importants. Ainsi, en vertu des arrêtés du Conseil fédéral, les groupes suivants de réfugiés ont été jusqu'à ce jour admis : des Hongrois après le soulèvement de 1956, des Tibétains en 1963, des Ougandais d'origine indienne après leur expulsion par le régime d'Amin Dada, des Chiliens après la chute d'Allende, un grand nombre de Tchécoslovaques après l'écrasement du printemps de Prague, des Vietnamiens et autres réfugiés indochinois après la chute de Saïgon, des Polonais après le putsch au début des années quatre-vingt, et enfin un groupe important de victimes du conflit en Ex-Yougoslavie.

En vertu de sa tradition humanitaire, la Suisse admit aussi un grand nombre de personnes pour lesquelles une immigration dans les pays traditionnels d'immigration n'entraînait pas en ligne de compte parce qu'elles ne remplissaient pas les critères déterminant le statut d'immigrant. Cette politique fut fondée dès après la Deuxième Guerre mondiale pour admettre les réfugiés qui ne pouvaient émigrer outre-mer et qui se trouvaient encore dans des camps en Italie et en Autriche.

Jusqu'à 1988, la Suisse mettait à la disposition du HCR des contingents spéciaux pour des réfugiés âgés ou handicapés, par des arrêtés du Conseil fédéral renouvelés tous les trois ans. Dans le cadre de ces programmes spéciaux, en tout quelque 3000 réfugiés handicapés arrivèrent en Suisse entre 1951 et 1980, selon une autre source, ces 3000 réfugiés représentaient environ 20 pour-cent de l'ensemble des personnes admises.⁴² La plupart d'entre elles étaient des personnes âgées, mais selon les critères de sélection de la Suisse ne constituaient pas nécessairement des cas graves nécessitant des soins. Elles furent hébergées en majeure partie dans des maisons de retraite gérées par des oeuvres d'entraide.⁴³

Graphique IV
Réfugiés admis en Suisse au titre des contingents, 1956 à 1995



Sources :
Contingents jusqu'à 1989 : annexe à l'arrêté du Conseil fédéral suisse du 14 août 1991 concernant l'admission de groupes de réfugiés essentiellement en provenance de pays de premier asile.
Contingents à partir de 1990 : Office fédéral des réfugiés. 1996. Statistique 1995. Regroupements familiaux (art. 7 LAsi), programmes spéciaux (art. 22 LAsi).
Office fédéral des réfugiés. 1996. Récapitulatif 1989-1996 pour réfugiés sous 22 LAsi.

Le graphique figurant à la page précédente donne un aperçu de la politique suisse en matière de contingents depuis la Deuxième Guerre mondiale. Il montre d'une part l'admission de groupes importants de réfugiés dans le cadre de programmes de réinstallation coordonnés au niveau international et d'autre part les contingents mis à disposition de manière continue pour les réfugiés handicapés et les cas individuels humanitaires.

Si l'on jette un coup d'oeil en arrière, le processus d'intégration des réfugiés admis se déroula jusqu'à la fin des années septante apparemment sans grands problèmes. Il n'a toutefois jamais fait l'objet d'une évaluation scientifique sérieuse. La provenance, la structure des âges ainsi que la structure des groupes notamment en provenance de l'Europe de l'Est semblent être des facteurs favorisant le processus d'intégration.

L'expérience fut autre dès l'arrivée des réfugiés indochinois au début des années quatre-vingt et la crise - dont nous avons déjà parlé (cf. chap. 3.1) - que traversa la politique de réinstallation coordonnée au niveau international firent aussi l'objet des débats en Suisse. Elles menèrent graduellement à une nouvelle conception des critères d'admission. Peu à peu, on s'éloigna du principe qui voulait que l'on admette les cas qui n'avaient pas été admis dans les autres pays et on se rapprocha lentement de la politique des autres Etats européens - même lorsque la tradition humanitaire de la Suisse requérait encore l'admission d'un grand nombre de cas médicaux graves (cf. chap. 4.2). Nous allons maintenant examiner cet aspect plus en détail.

Au cours des programmes consacrés à l'Indochine, les oeuvres d'entraide qui assuraient l'encadrement commencèrent à se demander si la transplantation culturelle dans un pays industrialisé occidental était vraiment judicieuse et si le travail d'intégration dans le cadre des structures d'encadrement existantes pouvait donner de bons résultats. En particulier, bon nombre de personnes réinstallées âgées et jeunes étaient fragilisées socialement et psychologiquement. Les chances d'intégration des handicapés physiques que l'on pouvait aider efficacement en Suisse furent par contre jugées de manière positive parce que le stimulant de la guérison améliore les chances d'intégration et que la Suisse dispose une bonne structure d'encadrement pour les handicapés. En revanche, l'intégration des défavorisés sociaux s'est avérée plus difficile, marqués qu'ils étaient d'un côté par une mentalité d'assistés acquise dans les camps, et d'autre part parce que les cas sociaux y étaient nombreux. Les problèmes sociaux et psychiques s'ajoutaient dans le cas des jeunes non-accompagnés, dont certains parfois glissèrent même dans l'illégalité et la marginalité.

Les oeuvres d'entraide commencèrent donc à mettre au premier plan la capacité d'intégration psychique et sociale au moment de la présélection des dossiers présentés par le HCR et à ne plus présenter de jeunes non-accompagnés ou de réfugiés gravement perturbés psychologiquement ou socialement. Les réfugiés vietnamiens furent pour la plupart directement hébergés dans des appartements, si possible à proximité de familles de la même origine. L'objectif fondamental était néanmoins, tout comme dans les autres pays d'accueil à l'exception des Pays-Bas, de procéder à une dissémination des réfugiés pour empêcher la formation de ghettos.⁴⁴

Les dossiers du HCR furent aussi une source de problèmes majeurs - que nous avons du reste déjà abordés et que nous allons réexaminer dans une perspective suisse : sous l'étiquette de "cas de rigueur" (besoins d'encadrement constants et considérables), des personnes handicapées ayant de bonnes chances d'intégration arrivèrent en Suisse, dans la catégorie des handicapés des personnes saines sans motif d'asile, dans la catégorie des personnes saines des

malades psychiques, sous l'étiquette de jeunes non-accompagnés des personnes qui avaient des familles intactes dans leur pays d'origine, etc. Le HCR semblait viser surtout un « placement » rapide de tous les groupes de personnes difficiles que les pays d'immigration traditionnels n'avaient pas admis - indépendamment des critères des autres pays d'accueil.

Malgré ces problèmes et malgré les difficultés d'intégration, les oeuvres d'entraide firent pression sur la Confédération pour reprendre les programmes spéciaux suspendus après le plan d'action pour les réfugiés indochinois. Des motifs économiques jouaient aussi un certain rôle - ainsi que le concédèrent des représentants des oeuvres d'entraide eux-mêmes.⁴⁵ En 1984, le Conseil fédéral reprit les programmes spéciaux pour les réfugiés handicapés après une pause de réflexion de trois ans.

Néanmoins on continuait à repenser la politique d'admission de la Suisse. En 1987, sur la base de leurs expériences, les oeuvres d'entraide communiquèrent des propositions visant à améliorer les perspectives d'intégration des réfugiés de contingents: a) amélioration des critères de sélection (pas de mineurs seuls ou de personnes âgées sans relation avec la Suisse, pas de handicapés psychiques, uniquement des handicapés physiques, admission de petits groupes de parents ou de connaissances menés par une personnalité constituant un facteur d'intégration, présence de parents en Suisse), b) création de centres de première intégration, c) création de services de consultation et d'encadrement en fonction des origines ethniques, d) participation active de groupes de réfugiés déjà installés aux tâches d'intégration et d'encadrement et e) révision du principe de la dissémination lors de l'établissement ainsi que suppression de l'obligation de domicile dans le canton d'attribution.

Elles demandaient aussi que les programmes soient plus flexibles, c'est-à-dire adaptés aux offres d'intégration, que le retour soit systématiquement pris en considération, que l'aide sur place (par ex. pour les réfugiés handicapés) soit mise sur pied et les projets élaborés avec des partenaires locaux.⁴⁶ La plupart de ces propositions, notamment pour ce qui est des critères d'admission de la Suisse ainsi que de la création de centres de première intégration, finirent par être intégrés à la nouvelle politique après négociations et discussions entre les oeuvres d'entraide et le délégué aux réfugiés.⁴⁷

6.2 La nouvelle conception de la fin des années quatre-vingt

La nouvelle politique élaborée en 1989 est en principe toujours applicable aujourd'hui. Elle se différencie de la précédente sur quatre points : premièrement, elle fut conçue de manière plus systématique et plus professionnelle. Nous devons cette évolution aux expériences que les oeuvres d'entraide ont faites dans le contexte des programmes pour les réfugiés indochinois, mais aussi et surtout à la bonne entente entre le délégué aux réfugiés et les oeuvres d'entraide, ainsi qu'à la haute conjoncture qui élimina pratiquement les considérations financières et permit aux oeuvres d'entraide de mettre en place les aides à l'intégration et les capacités nécessaires.

Deuxièmement, elle avait pour objectif d'admettre plusieurs petits groupes de réfugiés provenant de divers foyers de conflits régionaux en fonction du nouvel environnement international (cf. chap. 2). La Suisse accueillit donc aussi pour la première fois des petits contingents annuels de réfugiés non-handicapés (cf. graphique IV). Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 14 août 1991, 500 réfugiés devaient être admis par année civile entre 1991 et 1994.

En troisième lieu, on s'attela aux tâches de première intégration de manière plus systématique. Dès 1989, trois centres permanents de première intégration furent créés pour les réfugiés récemment admis au titre d'un contingent : un à Neueneegg, un à Morlon et, ultérieurement, un à Gersau - lequel peut être aussi utilisé pour la première intégration de réfugiés handicapés. Ces centres d'accueil étaient au départ destinés uniquement à l'admission de groupes importants (par ex. Chiliens⁴⁸ ou Vietnamiens) et seulement pour la durée de chaque campagne d'admission. Ils devinrent ensuite permanents et furent mis à la disposition des contingents autorisés de 1991 à 1994 par arrêté du Conseil fédéral. Cette nouvelle politique de la Suisse envers les réfugiés fut confirmée dans ses grandes lignes par le rapport du Conseil fédéral du 15 mai 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés.⁴⁹

Quatrièmement, les principes fondamentaux de la politique en matière de réinstallation furent modifiés parallèlement à ceux du HCR. La Suisse ne soutient les programmes de réinstallation que s'ils répondent au principe de "la dernière solution possible", en d'autres termes si une réinstallation régionale ou un retour volontaire sont impossibles. A ce point de vue, elle se situe donc en harmonie avec la nouvelle option fondamentale du HCR. Toutes les personnes à accueillir doivent être reconnues comme réfugiés au sens du statut du HCR. La Suisse participe à divers programmes du HCR :⁵⁰

- Programmes spéciaux pour les réfugiés âgés, malades et handicapés (cas humanitaires, groupes vulnérables).
- Admission de réfugiés pour des raisons humanitaires. Entrent dans cette catégorie les regroupements familiaux qui ne peuvent se dérouler selon l'art. 7 LAsi, ainsi que les réfugiés ayant résidé longtemps dans un camp ou les personnes qui ont des liens économiques ou familiaux avec la Suisse, et enfin les personnes dont la sécurité personnelle dans le pays de premier asile est menacée (personnes nécessitant protection).
- Programmes spéciaux pour l'admission de groupes de réfugiés (en provenance par ex. d'Iran ou d'Irak).
- Demande d'admission urgente d'oeuvres d'entraide ou de représentations suisses à l'étranger, la plupart du temps pour des petits groupes ou en cas de nécessité urgente d'agir.

Cinquièmement, les critères d'admission de la Suisse furent circonscrits de manière plus claire et un plus grand poids fut accordé aux capacités d'intégration. Néanmoins, ainsi que nous l'avons déjà souligné, la Suisse continuait à prendre en charge un nombre considérablement plus grand de cas médicaux graves que les autres pays de réinstallation (cf. chap. 4.2).

Le détail des critères de sélection de la Suisse furent discutés entre l'ODR et l'OSAR et fixé dans les directives du 7 août 1989 ainsi que du 26 juin 1992.⁵¹ La Suisse accorde donc un traitement de faveur :

- aux personnes dont l'intégration professionnelle se fera sans grandes difficultés,
- aux familles complètes avec enfants,
- aux femmes seules avec enfants qui se trouvent en situation de détresse (femmes à risque),
- aux membres de minorités ethniques,

- aux personnes qui ont déjà des proches parents en Suisse (par ex. réfugiés reconnus), mais qui n'en ont pas dans d'autres pays,
- aux personnes âgées de plus de 16 ans (sauf lorsqu'existe une garantie d'entretien illimitée en Suisse),
- aux cas graves,
- aux handicapés physiques s'ils ont de bonnes chances de guérison ou de réinsertion en Suisse.
- La Suisse n'accorde pas de traitement de faveur aux personnes âgées ou malades sans proches parents en Suisse.

La procédure de sélection se fait en plusieurs étapes.⁵² Le HCR soumet une proposition d'admission pour des groupes de réfugiés. La méthode varie selon qu'il s'agit de cas humanitaires (groupes vulnérables) ou d'admission de groupes (cas nécessitant protection, programmes spéciaux). Dans le premier cas, le HCR soumet les cas simultanément à l'OSAR et à l'ODR. L'OSAR transmet les dossiers aux oeuvres d'entraide qui procèdent à une première évaluation. Ensuite, l'ODR décide de l'admission des personnes proposées par les oeuvres d'entraide. L'autorisation d'entrée est donnée après l'accord définitif de l'oeuvre d'entraide.

Lorsqu'il s'agit de groupes importants de personnes nécessitant protection ou de programmes spéciaux, l'Office fédéral des réfugiés décide sur la base des requêtes du HCR. Les cas soumis par le HCR sont examinés par un groupe de coordination formé de l'ODR et d'oeuvres d'entraide (KKF, Koordinationsgruppe für Kontingentsflüchtlinge), lequel établit une proposition en vue des admissions de l'année en cours. Cette proposition est ensuite examinée par un groupe de travail interne à l'ODR (GROCO, Groupe de coordination en matière de réfugiés sous contingent) et une décision est prise. Pour les groupes de plus de 50 personnes, la décision d'admission est prise par le chef du département, pour les groupes de plus de 100, par le Conseil fédéral.

La décision est communiquée au HCR qui transmet ensuite les dossiers à l'OSAR et à l'ODR. Il convient à cet égard de tenir compte des critères d'admission de la Suisse. L'OSAR et l'ODR se réunissent ensuite pour comparer les résultats de leur sélection. Le HCR est informé de la décision par l'ODR et en même temps les ambassades suisses établissent les visas nécessaires. L'OIM est alors chargée par le HCR d'organiser le transport.⁵³ En cas d'opérations importantes, des missions de sélection sont envoyées dans le pays de premier asile (comme en 1989 en Malaisie, en 1990 en Thaïlande, en 1992 dans les Philippines). Ces missions sont composées de représentants de l'ODR et des oeuvres d'entraide.

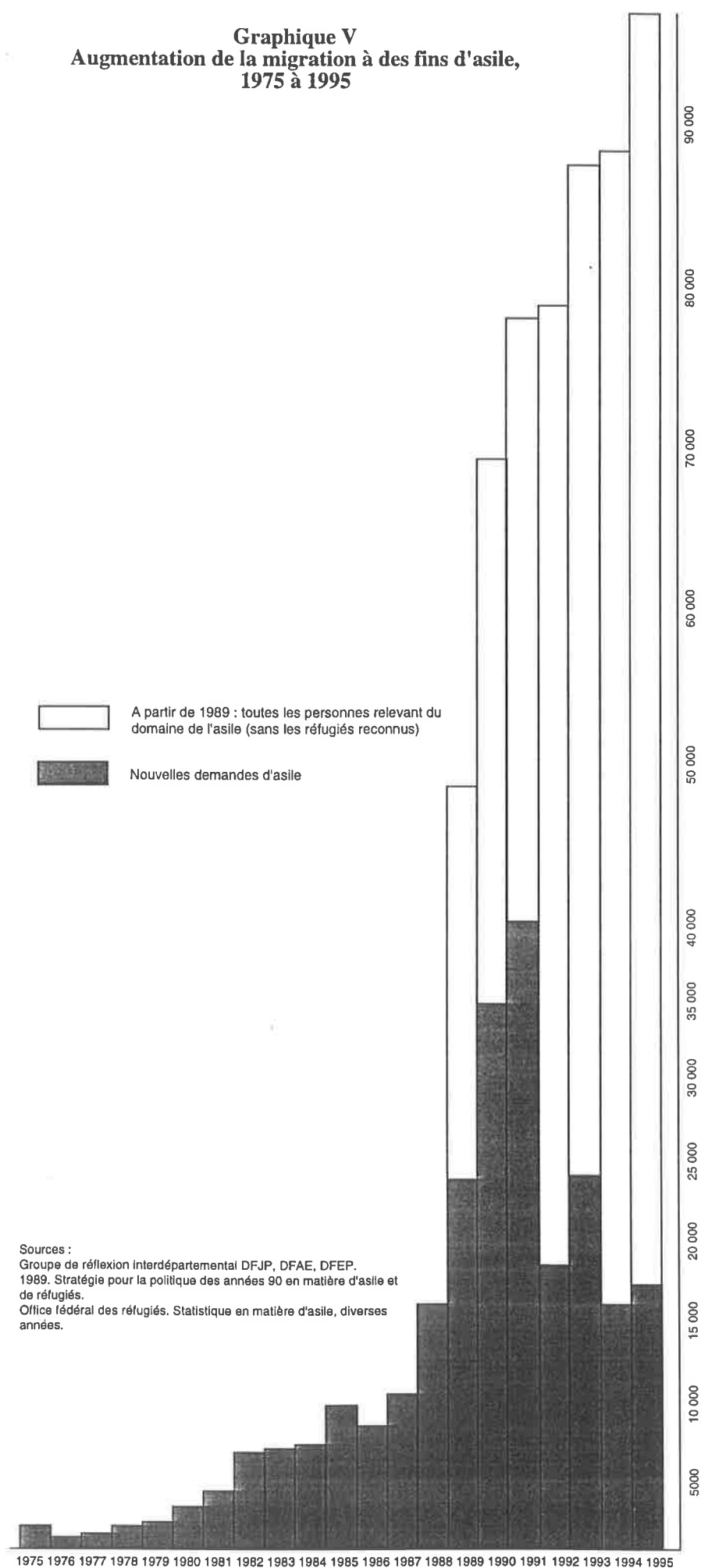
Les frais de voyage sont pris en charge par la Confédération (art. 51 de l'ordonnance 2 sur l'asile). Lorsqu'ils voyagent en groupes de plus de dix personnes, les réfugiés sont amenés directement de Kloten dans trois centres d'intégration. Ils y restent environ six mois avant d'être placés dans les cantons par les oeuvres d'entraide. Ce placement est déterminé après consultation des cantons. Ce n'est qu'ensuite que la décision en matière d'asile est formellement prise par l'ODR - en principe le statut de réfugiés n'est toutefois pas à débattre. Depuis 1993, les cas individuels humanitaires (groupes vulnérables) sont également admis dans le centre de Gersau qui dispose de l'infrastructure nécessaire. Avant cette date, ils étaient directement confiés aux services régionaux des oeuvres d'entraide.

6.3 Les récents développements dans le contexte de la situation globale en matière de politique d'asile

Le récent réexamen de la politique des contingents semble être en corrélation avec trois facteurs : d'abord l'accroissement rapide du nombre des requérants d'asile depuis la fin des années quatre-vingt; ensuite la baisse des activités économiques depuis le début des années quatre-vingt-dix et les tentatives d'économie déployées par les pouvoirs publics peu après; enfin les événements en Bosnie. Nous allons ci-dessous examiner ces trois aspects de la situation.

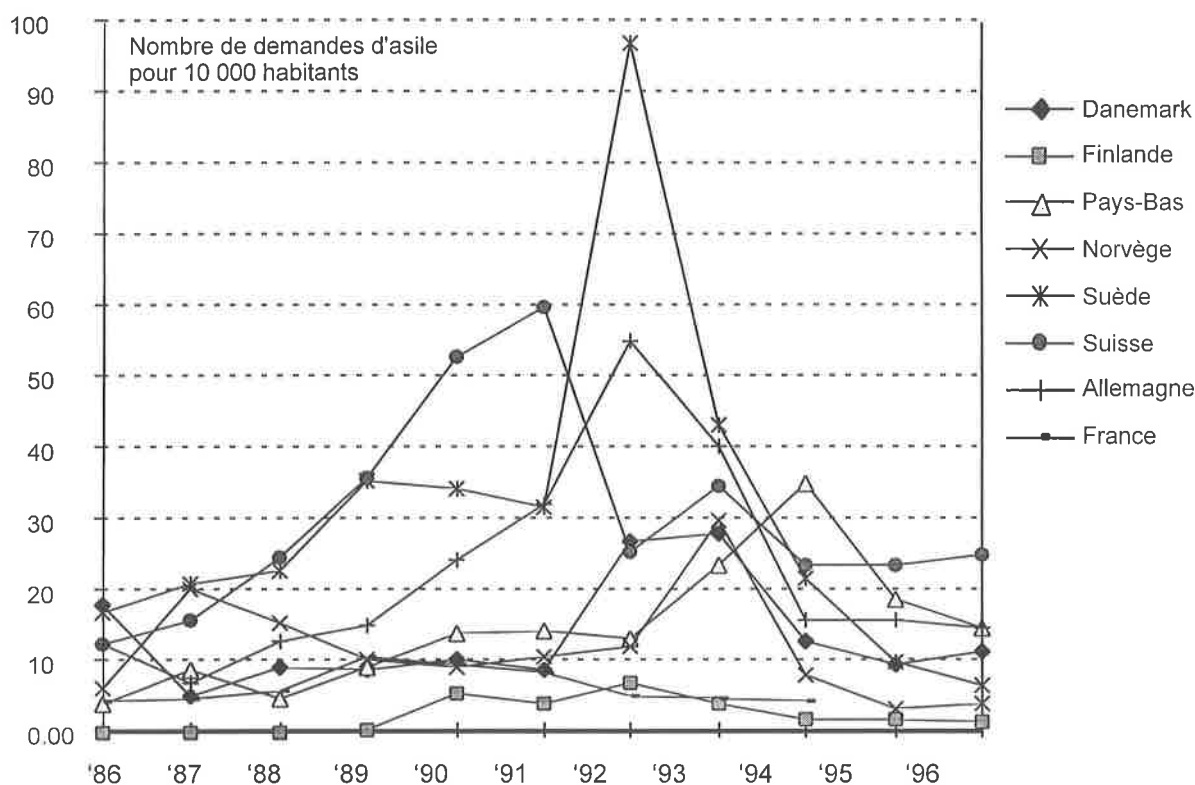
Le graphique de la page suivante a pour but de rappeler un fait déjà bien connu : il y a dix ans, un petit flux migratoire prit naissance en dehors des chemins traditionnels de l'immigration des travailleurs. Cet afflux de requérants d'asile commença d'abord par provoquer une surcharge totale des autorités compétentes. Avec la création des capacités nécessaires et les lois qui devenaient plus restrictives, les problèmes se déplacèrent ensuite vers le domaine de l'exécution.

Graphique V
Augmentation de la migration à des fins d'asile,
1975 à 1995



Dans quelle mesure la Suisse a-t-elle été plus touchée que les autres pays par cette évolution? Une comparaison avec d'autres Etats européens mettant aussi des contingents à la disposition du HCR montre qu'en Suisse, jusqu'en 1991, un nombre particulièrement important de demandes d'asile ont été déposées par rapport au volume de la population (cf. graphique VI). Ensuite, c'est la Suède qui se trouve en première position.

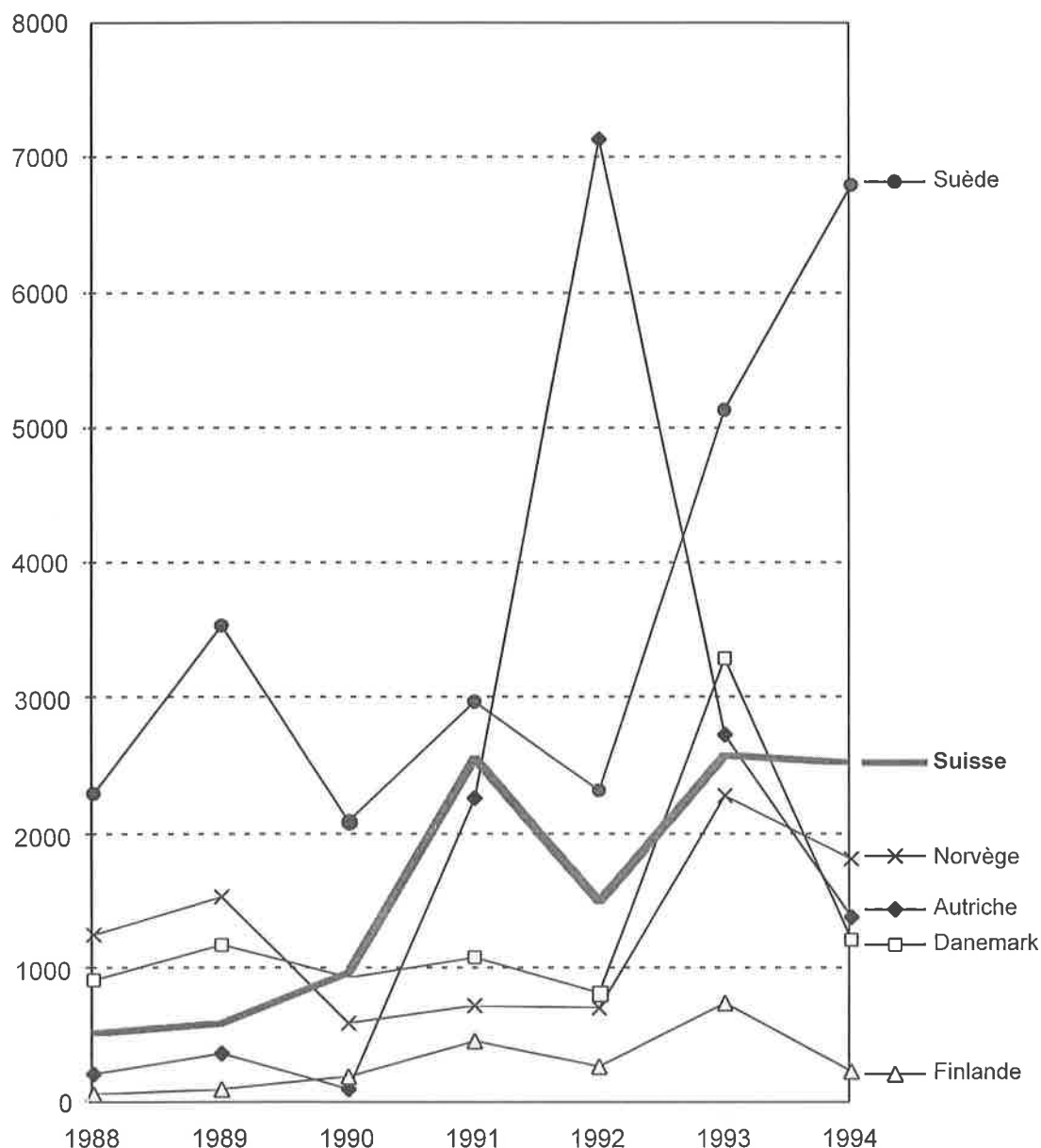
Graphique VI
Evolution des demandes d'asile par rapport à la population, 1986 à 1996



Source : Calculé sur la base des données de Eurostat / IGC

Toutefois, le nombre des demandes d'asile déposées chaque année n'est pas très significatif. En effet, surtout depuis la crise yougoslave, d'autres formes de permis de séjour ont gagné en importance (admission provisoire, etc.). Le graphique qui suit donne une idée du nombre total des réfugiés qui arrivent dans un pays, indépendamment du statut ultérieur de leur séjour (cf. graphique VII). Il apparaît que la Suisse et la Suède comptent là aussi parmi les pays qui ont accueilli le plus de réfugiés par rapport à leur population.

Graphique VII
Nombre de personnes admises par an dans le domaine des réfugiés*,
par million d'habitants, 1988 à 1994



* à savoir les requérants d'asile, les personnes admises provisoirement, les réfugiés reconnus, les réfugiés de contingent, les regroupements familiaux et les permis de séjour humanitaires.

Ce tableau est fondé sur les relevés de Michael Jandl. 1995. Structure and Costs of the Asylum Systems in Seven European Countries. Wien : CIDPM. Manuscrit. p. IV s.

Afin d'estimer la charge totale d'un Etat, il s'impose de tenir compte non pas seulement de l'augmentation annuelle, mais aussi du total cumulé de toutes les personnes soumises au droit d'asile, donc y compris les réfugiés, les personnes admises provisoirement, les personnes dont la demande d'asile est en suspens, les requérants d'asile tolérés, mais dont la demande a été rejetée, etc. Sur la base du meilleur recueil de données actuellement disponible⁵⁴, on peut estimer qu'en 1994, la Suisse a hébergé sur son territoire un nombre de réfugiés relativement

important par rapport à sa population (environ 1,6 pour-cent de la population résidente totale). Certains autres pays européens présentent des chiffres considérablement plus bas (l'Italie, la France et la Grande-Bretagne), mais d'autres encore des chiffres plus élevés (l'Allemagne et la Suède env. 2 %).

Globalement, la Suisse a été touchée de manière tout aussi forte par la nouvelle migration au titre de l'asile et par les répercussions de la crise yougoslave que d'autres pays européens disposant d'une procédure d'asile élaborée et d'une tradition en tant que pays d'asile. Avec la Suède, elle fait partie des pays d'Europe les plus directement touchés par les problèmes engendrés par les réfugiés à l'échelle mondiale. Compte tenu du volume de leur population, ces deux pays ont supporté une charge plutôt supérieure à la moyenne.

Toutefois dans le réexamen de la politique suisse en matière de contingent, la manière dont les responsables publics perçoivent les problèmes d'asile du point de vue national pèse davantage qu'une comparaison de la charge relative comme nous l'avons fait jusqu'ici. Cette perception est notamment marquée par des aspects financiers. Parallèlement au nombre croissant de demandes d'asile et à la multiplication des problèmes touchant le domaine de l'exécution, le budget de l'ODR est passé de 150 millions de francs en 1986 à environ 810 millions en 1995, 85 % des dépenses étant consacrées aux allocations d'aide sociale pour les requérants d'asile, les réfugiés et les personnes admises provisoirement. Face aux déficits toujours croissants de la Confédération, de sérieux efforts d'économie furent entrepris et l'ODR se vit confronté à une pression croissante pour réduire les coûts ou au moins les stabiliser. Etant donné que les contingents se répercutent directement sur une réduction des coûts, la pression au niveau du budget a probablement contribué directement à ce réexamen de la politique en matière de contingents.

Le troisième élément à examiner ici est la guerre en Bosnie. Elle a porté au milieu de l'Europe les petites guerres de nature ethno-nationaliste que l'on croyait à tort réservées au sud et qui déterminèrent les événements survenus depuis la disparition des deux blocs. Pour cette raison, la guerre en Bosnie a bouleversé la politique que le HCR et la plupart des pays européens avaient mise en place après les expériences du Vietnam. Cette politique consistait à ne plus procéder à des réinstallations massives par groupes, mais à prévoir d'abord la réinstallation de cas humanitaires soigneusement choisis sur une base individuelle ainsi que de groupes de personnes nécessitant protection. Dans une certaine mesure, la crise bosniaque signifie le retour à l'admission de groupes de réfugiés aux motivations essentiellement politiques sans examen des besoins individuels. Certes, contrairement au Vietnam, les responsables restent attachés au retour de la plupart des réfugiés bosniaques. Mais l'évolution politique en Bosnie semble rendre les retours si difficiles que l'on doit compter avec l'installation de facto d'un grand nombre de réfugiés. Ce qui a affaibli l'intérêt des pays d'accueil pour les propositions présentées par le HCR en vue de la réinstallation de réfugiés non européens.

Fin 1992, dans le cadre du plan d'action mené en faveur de la Bosnie, le Conseil fédéral décida d'accorder l'asile à des personnes qui avaient séjourné dans des camps et à des personnes déplacées pour raison de guerre sans comptabiliser ces admissions dans les contingents du HCR. Dans le cadre du « Plan 200 », 200 réfugiés ont été admis, ainsi que 1000 personnes dans le cadre du « Plan 1000/5000 »; ces personnes avaient pu faire valoir le droit au regroupement familial. L'arrivée et l'encadrement de ces grands groupes eurent lieu dans les centres destinés aux requérants d'asile, que les cantons et les oeuvres d'entraide réorganisèrent très rapidement en centres de première intégration pour réfugiés. Les autorités

furent ainsi l'expérience que l'admission de réfugiés semblait possible même sans les centres de première intégration pour les réfugiés admis au titre des contingents.⁵⁵

Dans le contexte de ces trois facteurs et face à une pression permanente et croissante au niveau de la politique intérieure et financière, l'ODR modifia concrètement sa politique en matière de contingents sans mener au préalable de discussions de principe. Ce qui se traduisit par une certaine consternation et un certain désarroi tant de la part des oeuvres d'entraide que du HCR. Diverses propositions des oeuvres d'entraide et du HCR à propos de l'admission de prisonniers de guerre irakiens ainsi que d'Éthiopiens furent d'abord rejetées et seule l'admission de cas individuels humanitaires fut accordée. En 1993, l'ODR informa que dorénavant seuls les cas humanitaires seraient accueillis, et les groupes en provenance d'Asie, du Proche-Orient ou d'Afrique ne seraient plus admis car des programmes d'aide ponctuels et limités dans le temps (comme pour la Yougoslavie) étaient à l'avenir également prévus en Europe - ce qui aurait signifié un abandon de facto de la politique de contingents reformulée en 1989.⁵⁶

Mais lorsque les oeuvres d'entraide présentèrent à nouveau pour 1994 une proposition d'admission de réfugiés somaliens, irakiens, iraniens ainsi qu'Éthiopiens, il fut décidé à titre de compromis d'admettre en 1994 200 réfugiés somaliens du Kenya, mais dont 50 seulement reçurent une autorisation définitive.⁵⁷ Jusqu'à 1994, seule la moitié des admissions prévoyant 500 réfugiés par an furent réalisées, de sorte que le Conseil fédéral rallongea les contingents jusqu'à la fin 1996. Les propositions du HCR furent repoussées de plus en plus souvent, entre autres parce que les personnes proposées pour l'admission provenaient de pays que la Suisse avait classés comme sûrs et dans lesquels des renvois étaient déjà prévus.⁵⁸ Jusqu'à 1996, l'admission de réfugiés au titre des contingents fut pratiquement stoppée : au printemps 1996, le chef du département rejeta une demande commune des oeuvres d'entraide et de l'ODR en vue de l'admission de 300 Irakiens en provenance d'Arabie Saoudite, après que la Conférence des directeurs cantonaux des oeuvres sociales ait fait part de soucis financiers.⁵⁹

Cette politique indécise ne permettait guère de planification à moyen terme, ce qui se traduisit par des retards d'admission parfois considérables et par une sous-occupation, des mois durant, des centres de première intégration. Cet état de fait entama la motivation des collaborateurs des centres, fit naître une incertitude permanente et entrava la planification à long terme d'un encadrement spécifique en fonction de l'origine ethnique et le recrutement du personnel nécessaire.

Parallèlement, les relations entre l'OSAR et l'ODR semblent aujourd'hui - relativement à l'époque où la nouvelle politique fut formulée - plutôt tendues. La manière dont les conflits sont réglés doit être considérée dans le contexte général des relations entre l'Office fédéral et les oeuvres d'entraide.⁶⁰ Elle correspond au modèle corporatiste suisse qui prévoit une étroite relation financière, administrative et personnelle entre les acteurs d'un secteur institutionnel déterminé. Ainsi le directeur de l'ODR a été longtemps représenté au comité de l'OSAR et les activités des organismes d'entraide dans le domaine des oeuvres sociales, des mesures d'intégration, de l'encadrement en fonction de l'origine, etc. sont financées par l'ODR, tout comme les représentants des oeuvres d'entraide au cours de la procédure d'asile. Malgré ces relations de dépendance, l'OSAR et l'ODR émettent souvent publiquement des opinions opposées, par exemple à propos de l'acceptabilité du retour dans les pays d'origine ou de modification de la loi sur l'asile. La dépendance mutuelle empêche néanmoins un éloignement trop marqué des positions.

On comprend dans ce contexte que l'attitude actuelle des oeuvres d'entraide soit faite d'un mélange de critiques et de volonté de compromis. Néanmoins, en comparaison de la crise survenue il y a dix ans, les oeuvres d'entraide semblent lutter beaucoup plus ouvertement pour la poursuite de la politique actuelle des contingents.⁶¹ De l'extérieur, on ne peut juger si cette attitude vient du fait que les oeuvres d'entraide ont fait de meilleures expériences à propos de l'intégration de réfugiés de contingents, si elle provient de la consolidation des structures d'intérêts, ou du fait que justement en des temps difficiles et face aux pressions de politique intérieure, les oeuvres d'entraide désirent apporter une preuve tangible de la tradition humanitaire de la Suisse. Elles plaident pour une séparation stricte entre réfugiés de la violence (par ex. les personnes admises dans le cadre du plan d'action Bosnie) et réfugiés de contingents.⁶² Alors que pour l'admission des réfugiés de la violence, des restrictions géographiques pourraient être acceptées par exemple en vertu du modèle des trois cercles, la politique relative aux réfugiés de contingents doit demeurer universelle. Une réduction à des cas individuels humanitaires (groupes vulnérables) irait également à l'encontre de ce commandement d'universalité.

Quelles que soient les différences de perspective, tous les protagonistes semblent actuellement partager l'avis qu'une discussion de fond s'impose sur l'avenir de la politique de la Suisse en matière de contingents et qu'une solution raisonnable peut être trouvée sur la base d'une analyse approfondie de la situation. L'ODR vient de suggérer la création d'un groupe de travail paritaire chargé d'élaborer les principes d'une politique future en matière de réfugiés de contingents. Soulignons cette suggestion comme le signe d'un nouveau départ.

Conclusion 5

Jusqu'à la fin de la guerre du Vietnam, la politique de la Suisse présentait deux volets. D'une part la Suisse répondait aux appels des organisations humanitaires internationales en cas de crise particulièrement dramatique impliquant des réfugiés et pratiquait une politique généreuse d'admission (par exemple pour les réfugiés hongrois, polonais, ougandais et tibétains). D'autre part, elle mettait régulièrement à la disposition du HCR des contingents en vue de l'admission de réfugiés handicapés ou malades. Les expériences faites dans le cadre de la campagne consacrée à l'Indochine menèrent à un rapprochement graduel vers la politique d'autres pays. La Suisse commença alors à intégrer aussi les perspectives d'intégration des réfugiés dans ses critères de sélection.

La fin de la guerre froide modifia les rapports de force globaux et une succession de petits foyers de conflits apparurent. La Suisse mit dès lors à la disposition du HCR un contingent annuel en vue de l'admission de réfugiés non-handicapés. Cette nouvelle politique impliquait aussi une institutionnalisation des centres de première intégration et impliquait une professionnalisation des tâches d'encadrement. Peu d'années après, elle traversa néanmoins une crise due à une évolution globale dans le domaine de l'asile et des réfugiés.

D'un point de vue général, la Suisse a été tout aussi fortement affectée par les mouvements migratoires au titre de l'asile que d'autres pays européens disposant d'une procédure élaborée en matière d'asile et d'une tradition en tant que pays d'asile. Elle fait partie de ce groupe d'Etats européens particulièrement touchés par le problème des réfugiés au niveau mondial, surtout par les répercussions de la crise yougoslave, et a jusqu'ici assumé une part

du fardeau international plutôt supérieure à la moyenne par rapport à sa population. Cette évolution a eu des conséquences au niveau de la politique financière, intérieure et en matière d'asile et si l'admission de réfugiés a perdu de son attrait, il semble que la raison en soit là. Dans le fond, la crise yougoslave a remis en question la nouvelle conception qui ne visait que la réinstallation de petits groupes de réfugiés en provenance de divers foyers de conflits régionaux et fournissait à cet effet des petits contingents.

Face à ce problème, les pays nordiques ont réagi en demandant que l'on revoie la pratique en vigueur dans le cadre des discussions avec le HCR. En Suisse, la crise se manifesta d'abord par un ralentissement de l'admission de réfugiés de contingents, puis pratiquement par son arrêt. La conception fondamentale fut remise en question à plusieurs reprises de divers côtés sans qu'une nouvelle stratégie soit formulée, de sorte que la pratique effectivement suivie au cours des dernières années ressemblait à une politique de valse-hésitation. Finalement, une reconsidération de la politique de la Suisse en matière de contingents s'imposait et l'Office fédéral des réfugiés demanda la mise en place d'un groupe de travail ad hoc.

Quelles leçons peut-on tirer de ces expériences pour l'élaboration future de la politique de la Suisse en matière de contingents? D'une part, le fait que la Suisse soit particulièrement touchée par les mouvements migratoires au titre de l'asile et par les problèmes de réfugiés issus de la crise yougoslave plaide en faveur d'une pause dans l'admission de réfugiés de contingents jusqu'à ce que la situation en Bosnie se soit stabilisée et qu'au moins une partie des réfugiés présents en Suisse puissent retourner dans leur pays. Dans l'esprit d'un partage du fardeau à l'échelle mondiale, ainsi que le préconise le HCR, la capacité de la Suisse serait occupée jusqu'à la solution de la crise des réfugiés bosniaques. Elle pourrait ensuite décider de remettre régulièrement des contingents à la disposition du HCR pour admettre des groupes de réfugiés ou de revenir à la pratique d'avant 1989 lorsqu'en réaction à divers mouvements de populations, un grand nombre de réfugiés furent admis parallèlement aux contingents annuels réguliers mis à la disposition du HCR pour les réfugiés handicapés.

Néanmoins, il convient de considérer que d'autres pays de réinstallation sont aussi touchés dans une mesure égale par la situation difficile que traverse l'asile et par les répercussions de la crise en Bosnie. Surtout pour des considérations de politique extérieure (cf. chap. 5), il s'impose donc de signaler que la Suisse est disposée à poursuivre son engagement, à l'intérieur du cadre multilatéral du HCR, en faveur d'une solution aux problèmes des réfugiés à l'échelle mondiale. Même si l'on réduisait provisoirement les contingents à l'admission des cas humanitaires par exemple, il conviendrait de signaler clairement cette volonté politique. La Suisse pourrait aussi soutenir financièrement la recherche de solutions de rechange à la réinstallation dans les pays occidentaux - une suggestion des pays du nord. Parmi ces solutions de rechange, nous trouvons d'une part la recherche d'autres pays d'accueil, d'autre part le renforcement des efforts d'encadrement dans les pays de premier asile.

Dans le même esprit, il faudrait également examiner si la Suisse pourrait reprendre l'idée fondamentale du modèle de budget suivi par la Suède. La politique actuelle des contingents continue à être financée par le poste budgétaire "Resettlement", mais avec les versements au fond du HCR en faveur des solutions de remplacement et les programmes de retour pour les personnes admises provisoirement originaires de l'ex-Yougoslavie. De ce point de vue, une réduction temporaire des contingents libérerait des fonds par exemple pour un renforcement des efforts d'intégration dans les pays de premier asile, mais aussi pour la solution de la problématique des réfugiés bosniaques. Si un grand nombre de réfugiés bosniaques

retournaient dans leur pays, des contingents réguliers pourraient à nouveau être disponibles pour l'admission de groupes de réfugiés provenant d'autres régions ou bien quelques groupes de réfugiés pourraient être admis dans le cadre de programmes spéciaux.

Un modèle de ce genre tiendrait compte à la fois de la structure globale des conflits et de ses conséquences au niveau de la politique d'asile. Car la crise en Yougoslavie n'implique pas de modification fondamentale de cette structure. Elle est la conséquence d'un de ces conflits régionaux de nature ethno-nationaliste qui ont pris la relève des guerres de substitut auxquelles se livraient auparavant les deux blocs. Pour l'Europe occidentale, la nouveauté de la situation vient uniquement du fait de la proximité géographique du conflit. Les réflexions de fond qui ont mené à l'élaboration de la nouvelle politique des contingents demeurent donc toujours valables. L'option « pause de réflexion » - substitution des contingents pour les admissions de groupes par l'admission de réfugiés de guerre bosniaques ou aide au retour - est donc la mieux adaptée aux réalités actuelles de la politique de l'asile. Du point de vue de la politique extérieure, il est décisif que cette option soit conçue de sorte qu'elle ne puisse pas être interprétée comme une volonté de la Suisse de se défaire de sa responsabilité à l'égard des réfugiés en tant que membre de la communauté des Etats.

7 L'expérience des réfugiés faisant partie d'un contingent: première approche à la problématique de l'intégration en Suisse

Les opposants à une politique des contingents objectent souvent qu'il est absurde de faire venir en Suisse des réfugiés éprouvant de grandes difficultés d'adaptation tant que l'on continuera de rejeter 85% des demandes d'asile. A leurs yeux, de telles personnes parviendraient plus facilement à s'intégrer dans le pays de premier asile ou dans leur région d'origine. Quant à ceux qui perçoivent des contradictions entre les grands principes humanitaires et l'expérience suisse en matière d'intégration, ils vont jusqu'à affirmer ceci: au vu de leurs grandes difficultés d'intégration et des souffrances qui en résultent, il apparaît peu humain d'accueillir pour des motifs humanitaires des réfugiés venant d'un premier pays d'asile.⁶³

Il ne nous appartient pas ici d'apprécier sur le fond l'opportunité d'une intégration dans un pays totalement différent du point de vue culturel et socioculturel. Une telle appréciation fait de toute évidence intervenir des jugements de valeur. Comment comparer sinon les souffrances endurées dans un camp de réfugiés avec celles d'un déracinement et d'un séjour dans un contexte d'accueil étranger? Nous nous proposons donc de maintenir le débat sur le plan de choix politiques concrets: Dans quels cas d'afflux massif de réfugiés, la réinstallation en Occident représente-t-elle une nécessité objective et subjective? Pour quelle catégorie de personnes? Dans ce domaine, les nouvelles directives du HCR ne destinent à une réinstallation que les personnes pour qui aucune autre solution n'est en vue et après examen attentif de leur situation (chap. 3.2). L'initiative nordique aura donc peut-être le mérite d'inciter le HCR à appliquer ses propres principes dans la pratique (chap. 3.3).

Ces considérations préalables étant posées, nous n'allons pas nous lancer dans une étude approfondie de l'intégration, mais nous limiter à une analyse de l'aide à l'intégration dispensée en Suisse. Il importe de souligner d'emblée que seules des recherches empiriques coûteuses permettraient de décrire exactement les processus d'intégration en jeu et d'analyser l'efficacité de l'aide à l'intégration. Nous devons donc nous contenter d'aborder le thème de l'intégration sous un point de vue restreint - qui est ici celui du marché du travail - et de façon non systématique. Le présent chapitre se borne donc à cerner les marges de manœuvre dont il faudra tenir compte lorsque l'on formulera une future politique d'intégration; à ce stade, il est en effet impossible de pousser la réflexion plus loin pour étudier les options concrètes sur la base d'évaluations fiables.

La pratique actuelle prévoit une procédure d'intégration en trois phases pour les réfugiés faisant partie d'un contingent. Cette pratique est d'ailleurs appliquée dans nombre de pays qui collaborent sur ce plan avec le HCR (voir chap. 4.1). Pendant la première phase, les réfugiés sont accueillis dans des centres d'intégration où ils se familiarisent pendant environ six mois avec une des langues nationales et avec les principales règles qui régissent la vie en Suisse. Ils sont ensuite répartis dans les cantons (deuxième phase) où ils sont pris en charge de manière appropriée par les œuvres d'entraide. Le coût de cette prise en charge est remboursé par la Confédération. Enfin, après cinq ans, l'assistance aux réfugiés incombe aux cantons.

Tandis que la première phase est réservée aux réfugiés faisant partie d'un contingent dans la pratique suisse (contrairement à celle qui prévaut au Danemark), les deuxième et troisième phases correspondent à l'assistance offerte à tous les autres réfugiés reconnus. Il nous paraît donc judicieux de limiter la présente étude à l'évaluation de la première phase et de ne donner que quelques indications sur les chances d'intégration au bout de la deuxième phase, tout en nous demandant si ces chances diffèrent systématiquement entre les réfugiés faisant partie d'un contingent et ceux qui ont été admis au terme d'une procédure individuelle. Il nous restera ensuite à nous demander, tout au moins brièvement, si l'expérience suisse en matière d'intégration de réfugiés faisant partie d'un contingent diffère de celle d'autres pays d'accueil.

7.1 Conception et efficacité des centres d'intégration

Les trois centres de "première intégration" de Neuenegg, de Morlon et de Gersau appliquent les mêmes principes et offrent des programmes de cours et d'animation similaires. En fonction depuis 1993, le centre de Gersau s'est spécialisé dans l'accueil de réfugiés handicapés. Les centres d'intégration ont pour tâche principale d'assurer un "atterrissage en douceur" dans la vie quotidienne suisse. Ils offrent un espace protégé où les réfugiés peuvent franchir les premières grandes étapes de l'adaptation (notamment apprendre la langue) en compagnie d'autres personnes de la même origine, sans devoir pour autant renier leur propre culture.

Des cours de langue intensifs (10 à 20 heures par semaine), la participation active à la vie quotidienne du centre, ainsi que des informations pratiques sur la vie en Suisse (allant de l'usage des moyens de transport publics à l'utilisation d'un fer à repasser ou d'un formulaire de caisse-maladie) facilitent l'adaptation au mode de vie local. Des animations sont par ailleurs mises sur pied pour susciter les premiers contacts avec la population suisse. Les expériences accumulées dans les centres diffèrent dans la mesure où les réfugiés qu'ils accueillent ne présentent pas toujours les mêmes besoins d'assistance. La prise en charge de certains réfugiés, notamment des personnes traumatisées par la guerre, la torture ou les camps (par exemple ceux venus d'Irak) présentera ainsi beaucoup de difficultés si l'on ne prévoit pas un personnel et des activités spécifiques.

Il est à remarquer que les cours d'intégration se limitent souvent à des domaines de la vie quotidienne (brossage des dents, avantages de l'abonnement demi-tarif, provenance des fonds octroyés à titre d'assistance, habitudes suisses en matière d'habillement, etc.) qui ne jouent pas un rôle décisif dans le processus d'intégration lui-même. Cela ne signifie bien sûr pas que ces cours soient inutiles. Ils n'abordent toutefois à aucun moment le domaine de l'emploi, bien que diverses recherches sur les migrations ont démontré preuve à l'appui que l'intégration dans le monde du travail détermine l'intégration dans tous les autres domaines.⁶⁴ Il serait donc utile de fournir aussi aux réfugiés des informations sur leurs chances de trouver du travail par la suite, sur les techniques de recherche d'emploi et sur les types de postes à rechercher. On pourrait également leur permettre de faire leurs premières expériences professionnelles, notamment pour leur éviter des désillusions par la suite. Si l'on considère d'autres pays d'accueil, on constate par exemple qu'aux Etats-Unis, en Australie ou au Japon, la deuxième partie du séjour des réfugiés dans un centre de première intégration comprend déjà des entretiens destinés à cerner les postes de travail possibles et les réfugiés sont tenus de

suivre des cours sur les méthodes de recherche d'emploi. Il est bien entendu que de tels cours et entretiens ne sont utiles que pour les réfugiés qui n'ont pas - ou plus - à surmonter une expérience traumatisante et / ou des problèmes médicaux.

Le fait que ce sujet soit presque totalement absent des cours, même de ceux destinés aux réfugiés non handicapés, pourrait s'expliquer par le mode de travail et par les principes fondamentaux des œuvres d'entraide: tout comme les réfugiés, celles-ci dépendent de la même source financière (l'ODR), c'est peut-être pourquoi le travail d'intégration met plus l'accent sur une optimisation des rapports avec les institutions d'encadrement que sur la volonté de quitter le système d'assistance.

En Australie et aux Etats-Unis, la répartition des réfugiés ne se fonde pas sur des critères politiques et administratifs du système d'assistance, mais en fonction du marché du travail (postes de travail disponibles).⁶⁵ Or en Suisse, la répartition s'effectue au contraire sur la base de l'offre d'assistance dans l'intégration sociale: les réfugiés sont placés là où ils ont des parents ou des amis et en particulier là où le bureau régional d'une œuvre d'entraide se déclare prêt à les prendre en charge. Les réfugiés sont ainsi souvent logés là où une œuvre d'entraide peut mettre un logement à disposition,⁶⁶ et non pas forcément là où ils souhaiteraient eux-mêmes habiter ou là où leurs chances d'intégration seraient optimales.

« L'efficacité » des centres dans l'accomplissement de leur tâche de première intégration n'a jusqu'ici pas fait l'objet d'une évaluation systématique, mais nous disposons d'une excellente étude sur l'expérience d'intégration des réfugiés iraniens.⁶⁷ Celle-ci compare un groupe de réfugiés admis dans le cadre d'un contingent, qui ont transité par le centre d'intégration de Morlon et qui se sont ensuite souvent tournés vers le service d'assistance pour réfugiés iraniens, et un groupe de réfugiés reconnus qui sont venus en Suisse sans être admis dans un centre d'intégration et dont la plupart ignoraient l'existence du service d'assistance ethno-spécifique. Ce dernier groupe comprend aussi près de 50% de réfugiés faisant partie d'un contingent dont un grand nombre ont été considérés comme des cas médicaux graves. Si l'on considère la structure familiale, l'âge des personnes, leur formation, la date d'arrivée en Suisse et les conditions de la fuite, les deux groupes présentent des caractéristiques très similaires, bien qu'ils ne soient pas représentatifs du point de vue statistique.

Selon cette étude, le scepticisme est de mise lorsque l'on considère les prestations d'intégration des centres et du service d'assistance ethno-spécifique. En effet, tandis que seul un tiers environ des hommes qui avaient transité par un centre d'intégration avaient trouvé un emploi après cinq ans de séjour en Suisse, leur proportion atteignait la moitié dans le groupe témoin.⁶⁸ Par conséquent, les membres du groupe témoin se déclarent plus souvent satisfaits de leur situation financière. Même les autres indicateurs remettent en cause l'efficacité des centres d'intégration: les personnes du groupe témoin estiment mieux connaître la langue que les réfugiés qui ont séjourné dans un centre,⁶⁹ elles consultent beaucoup plus rarement un médecin (bien que les cas de rigueur fassent partie du groupe témoin),⁷⁰ elles se sentent mieux physiquement⁷¹ et elles se déclarent plus souvent satisfaites du lieu où elles habitent.⁷² De leur côté, les réfugiés émettent aussi des réserves sur l'efficacité des centres d'intégration en concédant toutefois que ceux-ci se révèlent utiles pour apprendre la langue et se familiariser avec la mentalité suisse.⁷³

Il convient malgré tout de replacer les résultats de cette étude dans leur contexte. Premièrement, l'étude n'est pas représentative du point de vue statistique et il est de ce fait impossible d'apprécier l'importance des différences entre les deux groupes.

Il convient deuxièmement de relativiser l'impression déprimante que dresse l'étude du processus d'intégration des réfugiés, car les personnes d'origine iranienne rencontrent - bien plus que d'autres groupes de réfugiés⁷⁴ - des difficultés particulières, notamment sur le marché du travail.⁷⁵ Les problèmes spécifiques aux réfugiés iraniens pourraient s'expliquer par leur appartenance à une certaine couche sociale, par leurs attentes quant à un travail et par les réalités du marché du travail suisse, ainsi que par leur manière caractéristique de réagir face à cette situation. En comparaison, les réfugiés vietnamiens, par exemple, faisant partie d'un contingent se sont intégrés beaucoup plus facilement. Nous supposons que le Vietnam n'abrite pas, comme c'est le cas en Iran, un vaste réseau clientéliste lié à l'appareil étatique qui sert à répartir les emplois et les privilèges parmi les couches sociales moyennes et supérieures. En toute logique, les réfugiés n'ont donc pas les mêmes attentes à l'égard des institutions de prise en charge en Suisse. Les Vietnamiens jugent ainsi qu'il est plus grave de perdre sa face en demeurant totalement dépendant du pays hôte que d'accepter une activité mal rémunérée, subalterne et qui ne confère guère de prestige social.⁷⁶

Troisièmement, il faut rappeler que les centres d'intégration n'ont pour tâche que d'assurer un « atterrissage en douceur » et qu'ils serait donc totalement illusoire de croire qu'un encadrement intensif de six mois permet de venir à bout des difficultés énormes auxquelles sont confrontés les réfugiés dans leurs efforts de se forger une nouvelle existence dans un environnement entièrement nouveau, surtout lorsque ces réfugiés sont profondément traumatisés. Il serait en tout cas faux de dire que l'intégration doit viser l'indépendance économique totale de tous les réfugiés. Fixer un tel objectif c'est tout ignorer des réalités du processus de réinstallation.

D'un autre côté, les réflexions ci-dessus signifient aussi que le maintien des centres d'intégration se justifie moins par leur efficacité que par des avantages organisationnels, voire financiers. Il est en effet plus facile d'enseigner une langue nationale et les us et coutumes locales à un groupe de réfugiés, que de le faire dans le cadre d'une prise en charge individuelle. Lorsque l'occupation des trois centres d'intégration est optimale, un séjour de six mois coûte environ 18 000 francs par personne, y compris les cours de langue et d'information. Un examen détaillé serait encore nécessaire pour déterminer dans quelle mesure la première intégration se révèle moins coûteuse lorsque les réfugiés sont placés directement ou lorsqu'ils sont accueillis dans les centres cantonaux prévus à cet effet - cette dernière solution a été appliquée dans le cas des réfugiés bosniaques admis temporairement en Suisse. Cet examen ne serait toutefois pas correct s'il n'accorde pas une place importante aux critères de qualité.

Pour aller plus au fond des choses, on peut aussi s'interroger sur les effets de toutes les formes d'aide à l'intégration. Selon une série d'études canadiennes, le type de travail d'intégration (le Canada connaît différents systèmes de sponsoring) n'influe guère sur le processus d'intégration lui-même: ni sur l'appréciation subjective, ni sur l'intégration socioculturelle, ni sur l'intégration professionnelle.⁷⁷ Des facteurs tels que le niveau de formation, l'âge, ainsi que la santé psychique et la capacité d'adaptation d'une personnes joueraient en effet un rôle plus

décisif. Ainsi, seule une révision des critères d'admission permettrait d'améliorer notablement l'intégration.

Des interventions sont toutefois aussi possibles dans d'autres domaines: la non reconnaissance des diplômes étrangers constitue par exemple le principal obstacle à l'intégration professionnelle et tout le monde sait que ce problème ne touche pas seulement les réfugiés. Ne conviendrait-il pas de mettre en place, comme l'ont fait les Pays-Bas, un barème de conversion variable, qui permettrait d'attribuer une "équivalence suisse" au diplôme obtenu à l'étranger en se fondant sur la durée de la formation, sur les capacités acquises, sur les programmes d'étude, etc? Un tel barème éviterait une trop grande chute sur l'échelle sociale. Le projet de convention avec l'Union européenne, qui fait pour l'instant l'objet de négociations, pourrait servir d'exemple à une telle solution.

7.2 Comparaison des perspectives d'intégration des réfugiés faisant partie d'un contingent et d'autres réfugiés reconnus

Dans le cadre d'une évaluation globale de la politique menée jusqu'ici, on peut s'interroger sur les perspectives d'intégration des réfugiés faisant partie d'un contingent au terme de la deuxième phase, c'est-à-dire au terme de la prise en charge spécifique par les institutions spécialisées. C'est en effet du degré d'intégration que dépend la charge financière à moyen et à long terme et, en partie aussi, l'attitude de la population.

Les recherches et données nécessaires faisant défaut, il est impossible d'évaluer systématiquement l'intégration des réfugiés faisant partie d'un contingent. Une étude menée par le Forum suisse pour l'étude des migrations (FSM) nous permet tout au moins de comparer l'intégration professionnelle des réfugiés faisant partie d'un contingent et d'autres groupes de réfugiés. Cette comparaison indique si les personnes admises en Suisse dans le cadre d'une politique active en faveur des réfugiés éprouvent plus ou moins de difficultés que les autres groupes de réfugiés à "trouver leurs marques" en Suisse et à jeter les bases d'une nouvelle existence.

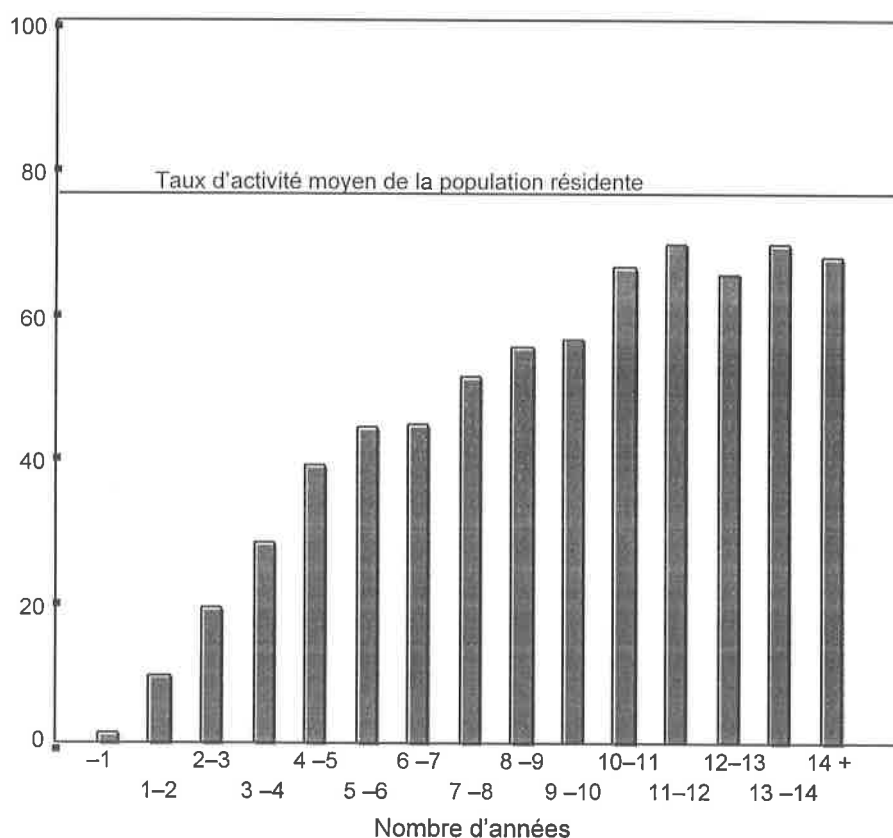
L'exercice d'une activité rémunérée constitue le seul facteur d'intégration qui figure dans les statistiques de l'Office fédéral des étrangers (RCE). La méthode la plus simple consiste à comparer différents taux d'activité, c'est-à-dire la proportion de la population active qui possède un emploi fixe. Pour parvenir à des résultats significatifs, il faut cependant garder à l'esprit le fait que le taux d'activité dépend également de la composition par âge d'un groupe (les personnes de plus de cinquante ans n'auront guère de chance de se recycler en suisse), de la proportion de femmes, de la durée du séjour en Suisse (qui détermine grandement les chances de trouver et de conserver un emploi), ainsi que du canton de domicile, car la capacité d'absorption du marché du travail varie aussi d'un canton à l'autre. Pour pondérer les effets relatifs de tous ces facteurs, on peut appliquer la méthode statistique de l'analyse dite régressive.

C'est à l'aide de cette méthode que nous avons comparé les taux d'activité des personnes admises en Suisse depuis les années cinquante dans le cadre de grands contingents avec le taux d'activité des autres réfugiés à qui la Suisse a accordé l'asile. Les dates d'arrivée,

inscrites dans le RCE, nous ont pour le moins permis d'identifier les grands groupes de réfugiés (en provenance du Vietnam, de Hongrie, de Pologne, du Chili, d'Ouganda, d'Iran et d'Irak).⁷⁸ L'analyse statistique ne révèle aucune différence significative entre le taux d'activité des réfugiés faisant partie d'un contingent et celui d'autres réfugiés, c'est pourquoi nous ne présentons pas ici tous les chiffres en détail. Le résultat est d'autant plus surprenant si l'on sait que les contingents de réfugiés comprennent une proportion plus grande de personnes handicapées, malades ou traumatisées.

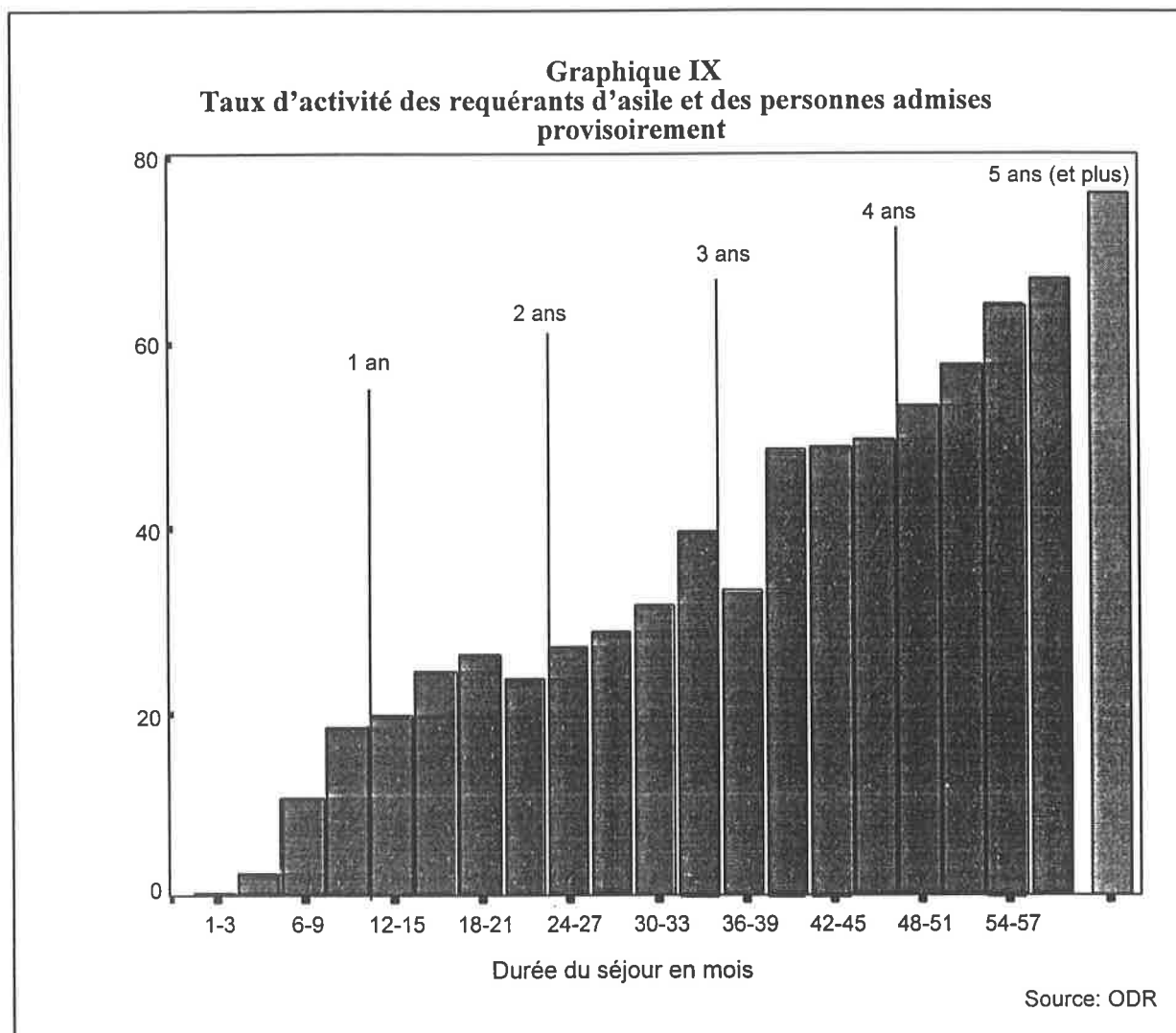
Les perspectives d'intégration des réfugiés faisant partie d'un contingent et des autres groupes de réfugiés reconnus sont pour ainsi dire identiques. Nous pouvons donc nous référer aux résultats de l'étude du FSM mentionnée ci-dessus pour décrire plus en détail le processus d'intégration. Si nous prenons à nouveau le taux d'activité comme seul indicateur, pour lequel nous disposons de données fiables, nous constatons que le processus d'intégration professionnelle nécessite relativement beaucoup de temps. En effet, la figure⁷⁹ ci-après montre qu'il s'écoule environ dix ans avant que les réfugiés participent dans la même mesure au monde du travail que la population résidente. Selon cette étude, le facteur temps joue un rôle clé dans l'intégration professionnelle, même si l'on prend en compte le fait que la Suisse a accueilli des groupes de réfugiés de provenances différentes au fil des années - avant la crise vietnamienne, la plupart des réfugiés étaient en effet d'origine européenne.

Graphique VIII
Taux d'activité des réfugiés selon la durée de séjour en Suisse



Source: OFE

Une comparaison du même processus d'intégration entre les requérants d'asile et les réfugiés admis provisoirement indique également que les difficultés rencontrées ne dépendent pas directement de la « distance culturelle », mais plutôt de la situation particulière des réfugiés: des taux d'activité similaires sont atteints au bout de cinq ans déjà, c'est dire que le processus d'intégration se déroule nettement plus rapidement, bien que les requérants d'asile proviennent plus souvent de pays non européens que les réfugiés.⁸⁰



Diverses raisons expliquent la difficulté d'intégration relativement plus grande chez les réfugiés: traumatismes plus fréquents et autres éléments biographiques aggravants, différence des motifs de fuite et, surtout, différence entre les structures d'incitation des systèmes de prise en charge pour requérants d'asile et pour réfugiés reconnus. Relevons enfin que plus les conditions d'admission des réfugiés sont sévères, plus les réfugiés admis tendent à éprouver de grandes difficultés d'intégration. D'autres recherches systématiques seraient toutefois nécessaires pour développer cette hypothèse.

7.3 *Le processus d'intégration dans le contexte international*

Nous pouvons également comparer l'intégration des réfugiés faisant partie d'un contingent et désormais établis en Suisse avec l'intégration de réfugiés dans d'autres pays d'accueil. L'intégration en Suisse est-elle plus difficile ou plus facile que dans d'autres sociétés? A cet effet, le groupe des réfugiés vietnamiens offre une bonne base de comparaison en raison de sa taille et de sa répartition géographique. La littérature spécialisée, qui foisonne sur ce sujet, n'a jusqu'ici pas fait l'objet d'une évaluation systématique⁸¹ et une telle évaluation dépasserait le cadre de la présente étude. Nous nous contentons donc d'esquisser une comparaison avec les pays d'immigration traditionnels. Les données des autres pays européens devraient toutefois être sensiblement les mêmes.⁸² Le monde du travail constitue à nouveau le point de comparaison le plus appropriée, car ses données se prêtent le mieux à cet exercice.

Selon une étude représentative, 17% de tous les Vietnamiens admis en Australie (pour une durée moyenne de séjour de 6 ans) ont reçu des allocations de l'assistance publique, sous une forme ou une autre. Leur taux de chômage était certes trois fois plus élevé que celui des personnes nées en Australie, mais leur taux d'activité n'était que de 6% inférieur (52%) à celui des personnes établies de longue date dans le pays.⁸³ La situation est comparable au Canada⁸⁴ et aux Etats-Unis⁸⁵, où après 5 ans de séjour seulement 28% des Vietnamiens réintégrés reçoivent un soutien financier du gouvernement (y compris les bourses de formation et les allocations pour traitements médicaux). En Suisse cependant, le taux d'activité des réfugiés d'Indochine se situe, même après un séjour moyen de dix ans (1995), à environ 57%, c'est dire qu'il est de 20% inférieur à celui de la population résidente. Selon les indications de l'OFIAMT, leur taux de chômage n'est cependant que légèrement supérieur à la moyenne suisse.⁸⁶

Mais nous ne pouvons pas interpréter ces chiffres en faisant abstraction du contexte que forment les divers systèmes d'assistance et de migration. Premièrement, tous les pays d'immigration traditionnels appliquent des critères d'immigration classiques lors du choix des contingents de réfugiés, c'est-à-dire qu'ils mettent l'accent sur la capacité d'intégration professionnelle des réfugiés. Deuxièmement, tous les pays d'immigration de tradition anglo-saxonne disposent de systèmes d'assistance publique, qui ne reposent pas - comme dans la plupart des Etats-providence européens - sur le principe qu'il faille garantir à chacun le droit à un niveau de vie minimal, mais distinguent les « deserving poor » et les « undeserving poor ». Seuls ces derniers, qui ne sont pas « responsables » de leurs difficultés (les mères élevant seules leurs enfants, les veuves, les malades et les personnes âgées) méritent une aide de l'Etat. Troisièmement, les marchés du travail des pays d'immigration sont plus souples et plus ouverts. Dans l'ensemble, les taux de chômage des immigrants ne sont que légèrement supérieurs, voire parfois inférieurs, à ceux des personnes établies de longue date, alors qu'ils sont deux à trois fois plus élevés dans les pays européens.⁸⁷

Conclusion 6

La prise en charge des réfugiés faisant partie d'un contingent en vue de leur intégration se divise en trois phases: dans un premier temps, les personnes séjournent pendant six mois dans un centre d'intégration où on leur enseigne les rudiments d'une langue nationale ainsi que les règles de base de la vie quotidienne. Les réfugiés sont ensuite placés dans un canton où une œuvre d'entraide se charge de l'aide individuelle à l'intégration sur les mêmes bases que pour les réfugiés admis au terme d'une procédure d'asile individuelle. Après cinq ans, la prise en charge des réfugiés incombe aux cantons.

Une étude comparative nous permet de conclure que les centres d'intégration n'influent pas sur les chances d'intégration à moyen terme des réfugiés faisant partie d'un contingent. Ces centres offrent toutefois la possibilité de dispenser des cours de langue et d'orientation en groupe et de préparer soigneusement la répartition des réfugiés. C'est ce qui parle en faveur de leur maintien. Pour prévenir d'emblée l'apparition de l'esprit d'assistés et d'un certain clientélisme, les centres pourraient cependant offrir des aides à la recherche d'un emploi. Il serait en outre judicieux que le placement se fonde moins sur l'offre de logements des œuvres d'entraide, mais plutôt sur les futures chances d'intégration et d'emploi.⁸⁸ En effet, toutes les études menées jusqu'ici démontrent que l'intégration professionnelle joue un rôle clé pour la satisfaction des besoins dans tous les autres domaines. Régler le problème de la reconnaissance des diplômes permettrait aussi de faire un grand pas en avant.

Une première analyse provisoire permet de conclure que l'intégration professionnelle des réfugiés faisant partie d'un contingent n'est pas plus difficile que celle d'autres réfugiés reconnus, mais qu'elle semble poser nettement plus de problèmes que celle des requérants d'asile. Pour un réfugié, il faut en effet beaucoup de temps pour jeter les bases d'une nouvelle existence et s'intégrer dans le monde du travail et ce processus très lent n'aboutit en général qu'au bout d'une dizaine d'années, même si la situation sur le marché du travail est satisfaisante. Ce fait étant établi, il ne faut pas surestimer l'efficacité de l'aide à l'intégration.

On ne pourra améliorer véritablement les chances d'intégration des réfugiés qu'en fondant le choix des contingents sur la base de critères d'immigration et en réorganisant les marchés du travail et les systèmes d'assistance (selon les principes anglo-saxons par exemple). Mais ces deux mesures n'entrent pas en ligne de compte dans le contexte politique suisse et elles ne correspondent pas aux principes et aux objectifs de la politique suisse des contingents. Cela ne signifie pas pour autant que l'on ne pourrait pas, à l'avenir, accorder une plus grande place aux considérations portant sur les chances d'intégration lors de l'admission de réfugiés.

8 Evaluation des coûts

La problématique de l'intégration est directement liée aux finances, puisque des difficultés d'intégration accroissent automatiquement les frais d'assistance. Mais à évoquer le problème des coûts en rapport avec l'accueil de réfugiés, on risque de se faire taxer d'amoralisme. En effet, du moins dans la conception qui prévaut en Europe occidentale, on ne dépense jamais trop lorsqu'il s'agit de sauver des vies humaines ou d'abolir des conditions de vies inhumaines. C'est ainsi que la médecine occidentale est prête à consacrer des sommes énormes pour prolonger la vie d'un seul individu et que personne ne remet de telles dépenses en question. Les moyens pour lutter contre la misère dans le monde étant toutefois limités, il est également légitime de s'interroger sur les coûts d'opportunité d'une certaine forme de politique humanitaire: Qui et combien de personnes ne pourrions-nous pas aider, si nous décidons de porter secours à un groupe de personnes déterminé? C'est dans cet esprit que nous tentons ci-après d'évaluer le coût global de la politique des contingents menée jusqu'ici.

La loi sur l'asile prévoit que l'assistance des réfugiés est prise en charge par la Confédération jusqu'à leur établissement (art. 31 LAsi). Dans ce cadre, les prestations d'assistance concrètes sont fournies par les œuvres d'entraide ou les cantons, pour être ensuite remboursées par la Confédération. Selon l'alinéa 4 de l'art 31 LAsi, le Conseil fédéral peut décider que la Confédération continuera d'assurer l'assistance à certains réfugiés - notamment lorsqu'ils sont âgés ou handicapés - même après qu'ils auront obtenu l'autorisation d'établissement. L'article 44 de l'Ordonnance 2 sur l'asile veut en outre que la Confédération continue d'assurer l'assistance aux réfugiés qui sont titulaires d'une autorisation d'établissement s'ils ont été admis dans le cadre du programme spécial pour les handicapés organisé par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, s'ils faisaient partie d'un groupe de réfugiés admis et étaient déjà malades, handicapés ou âgés lors de leur arrivée en Suisse, ainsi que s'ils s'agit d'enfants seuls ou d'adolescents non accompagnés.

Pendant la période allant de 1989 à 1996, la Suisse a accueilli 2835 réfugiés aux termes de l'article 22 LAsi et ce total comprend les réfugiés bosniaques admis dans le cadre de l'action en faveur de la Bosnie. Ce groupe comptait 391 réfugiés handicapés (y compris les membres de leur famille). Les coûts totaux ne peuvent être évalués que de façon très approximative et le mode de remboursement ne permet pas de répartir les coûts selon les montants effectivement déboursés.

L'ODR a toutefois collecté - spécialement pour la présente étude - les dépenses d'assistance pour les réfugiés handicapés qui demeurent à la charge de la Confédération. Pour ce qui est des autres catégories de réfugiés faisant partie d'un contingent, Jean-Daniel Bise de l'ODR a choisi 150 dossiers au hasard (soit 589 personnes au total) pour lesquels il a calculé les coûts remboursés.

Pour ce qui est d'évaluer les montants alloués à titre d'assistance à des réfugiés non handicapés faisant partie d'un contingent, nous avons appliqué deux méthodes différentes:

- Sur la base de l'échantillon aléatoire, les coûts moyens d'une assistance complète se montaient à 11 500 francs par an et par personne entre 1989 et 1996. Une autre estimation - moins précise - de l'ODR, qui se fonde sur les coûts globaux, fixe à 13 750 francs par

personne les frais d'assistance pour 1994.⁸⁹ Contrairement au premier montant, celui-ci comprend aussi les frais d'encadrement. Dans ce qui suit, nous admettons donc que les coûts moyens d'une assistance totale s'élèvent à 12 000 francs. Lors du calcul des frais d'assistance, il faut aussi se rappeler que les réfugiés qui exercent une activité lucrative ne reçoivent aucune allocation d'assistance. Dans ce sens, l'étude du FSM citée plus haut nous permet de déterminer le taux d'activité des réfugiés faisant partie d'un contingent avec une grande précision. Sachons cependant qu'il n'existe pas de lien direct entre le taux d'activité et la dépendance à l'égard du système d'assistance, puisqu'une personne exerçant une activité lucrative peut subvenir aux besoins d'autres membres de sa famille. Nous sommes donc partis de l'hypothèse qu'une personne mariée qui reçoit un salaire entretient deux autres personnes. Par ailleurs, la proportion moyenne des personnes mariées est connue (elle atteint 48%).

- Les coûts pour chaque année d'arrivée ont pu être calculés sur la base de l'échantillon aléatoire qui comprenait environ un tiers des dossiers et qui a été évalué par l'ODR: les coûts totaux de chaque échantillon ont été divisés par le nombre des personnes concernées et multipliés par le nombre de réfugiés arrivés en Suisse pendant l'année considérée. Ce calcul ne tient toutefois *pas* compte du fait que les cantons assument depuis 1994, respectivement depuis 1995, les frais d'assistance aux personnes arrivées en 1989 et en 1990. Les estimations relatives à ces deux groupes de réfugiés devraient donc être nettement inférieures aux estimations résultant de la première méthode.

Il est surprenant de constater que ces deux méthodes d'appréciation très différentes débouchent sur des résultats très proches. Le tableau ci-après indique les frais d'assistance par cohortes, c'est-à-dire les prestations d'assistance qui ont été allouées entre 1989 et 1996 au groupe de réfugiés arrivés en 1989, entre 1990 et 1996 pour le groupe arrivé en 1990, etc. (Tableau 1).

Selon cette estimation, l'admission du groupe de 2835 réfugiés en application de l'article 22 LAsi a coûté entre 140 et 150 millions de francs depuis 1989. Ces chiffres incluent les quelque 1700 réfugiés accueillis dans le cadre de l'action en faveur de la Bosnie. L'estimation ne comprend toutefois pas: premièrement, les frais d'encadrement et d'assistance générale et, deuxièmement, les coûts de l'infrastructure pour l'accueil des réfugiés bosniaques. Troisièmement, l'estimation ne prend pas en compte d'autres postes de coûts tels que les caisses-maladies et l'assurance-invalidité (AI). Relevons que l'AI prend à sa charge les frais d'accueil de personnes handicapées après cinq ans de séjour. Les montants correspondants déboursés pour les groupes de réfugiés handicapés arrivés en Suisse en 1989 et 1990 ne sont pas inclus dans l'estimation des coûts ci-dessus. Quatrièmement, en raison du regroupement familial, le nombre de personnes qui entrent effectivement en Suisse dépasse largement les contingents et ces personnes ne figurent pas dans notre estimation. Mentionnons à titre d'exemple l'action spéciale en faveur de 200 réfugiés bosniaques. Dans le cadre de cette action, la Suisse a en fait admis, selon l'ODR, un total de 806 personnes. Notre estimation est donc très modérée.

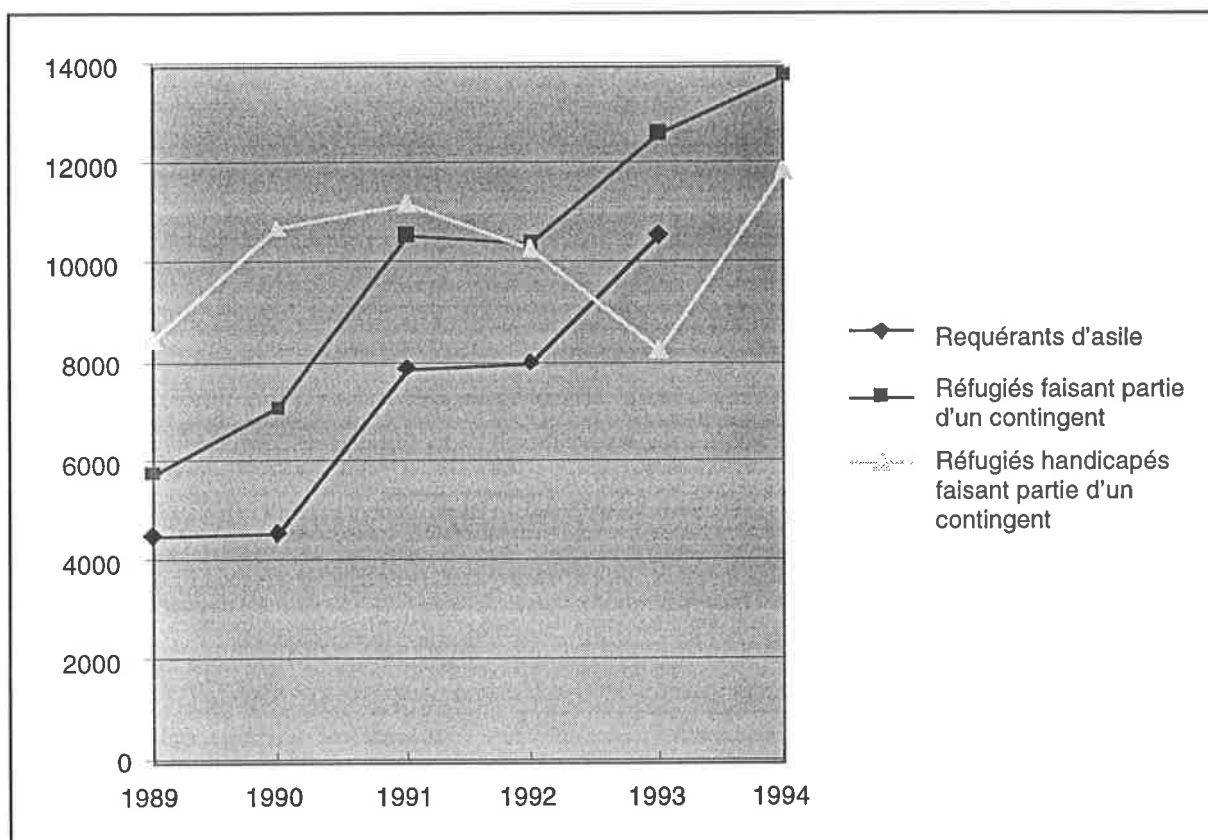
Tableau 1: Estimation du coût de l'accueil de groupes de réfugiés depuis 1989

Date de l'arrivée en Suisse	Frais d'assistance effectifs jusqu'en 1996 pour les réfugiés handicapés (nombre de personnes entre parenthèses)	Estimation basée sur un échantillon aléatoire: frais d'assistance jusqu'en 1996 pour les autres réfugiés admis selon art. 22 LAsi (nombre de personnes entre parenthèses)	Estimation basée sur le taux d'activité: frais d'assistance jusqu'en 1996 pour les autres réfugiés admis selon art. 22 LAsi (nombre de personnes entre parenthèses)	Coûts d'exploitation annuels des trois centres d'intégration (base: budgets 1996)
1989	3 321 403 (49)	5 238 569 (129)	8 088 486 (129)	
1990	6 476 340 (86)	9 692 013 (226)	13 191 526 (226)	3 460 000
1991	2 496 239 (37)	14 424 493 (272)	14 453 423 (272)	3 460 000
1992	3 366 578 (65)	11 229 465 (269)	12 765 229 (269)	3 460 000
1993	2 973 565 (90)	38 952 621 (1027)	42 551 469 (1027)	4 700 000
1994	2 000 541 (56)	6 173 187 (224)	7 472 242 (224)	4 700 000
1995	(0)	(3 872 438)	3 872 438 (168)	4 700 000
1996	(0)	(1 640 600)	1 640 600 (137)	4 700 000
<i>Total</i>	<i>20 634 667 (391)</i>	<i>91 223 386 (2444)</i>	<i>104 035 413 (2444)</i>	<i>29 180 000</i>
Estimation du coût total: entre 140 et 155 millions de francs				

Lors de l'élaboration d'une future politique des contingents, il est tout aussi utile de disposer d'une estimation des coûts d'assistance par personne que de connaître les coûts globaux. Comme nous l'avons déjà indiqué, les coûts d'assistance moyens pour une personne dans le domaine de l'asile se situent entre 11 500 (frais d'encadrement non compris) et 13 750 francs (y compris les frais d'encadrement). Les coûts globaux consacrés aux réfugiés handicapés étant connus, on peut en déduire que les frais d'assistance totaux pour une personne admise dans cette catégorie de réfugiés atteignent 16 400 francs environ (encadrement non compris). Relevons que ce calcul prend aussi en compte les membres de la famille de la personne handicapée ou malade admise en suisse. Si nous considérons les réfugiés handicapés sans leur famille, les frais d'assistance varient entre 11 000 et 250 000 francs par année et par personne.

Outre les coûts globaux, il est également intéressant de calculer les coûts moyens par personne, car ces montants reflètent la différence des besoins et le taux de dépendance face au système d'assistance de diverses catégories de personnes. La figure ci-après indique les montants moyens que la Confédération a alloués à titre d'assistance à différentes catégories de réfugiés et de requérants d'asile. Les chiffres relatifs aux requérants d'asile se fondent sur un calcul global et reflètent les frais d'assistance et d'hébergement moyens par année, mais ne comprennent pas les frais d'encadrement.⁹⁰ La hausse des coûts moyens s'explique sans doute par la mauvaise conjoncture et par des conditions peu favorables sur le marché du travail.

Graphique X
Coûts d'assistance annuels moyens par réfugié ou requérant d'asile,
1989 à 1994



Les chiffres indiqués pour les réfugiés handicapés faisant partie d'un contingent résultent d'une collecte exhaustive des coûts remboursés (encadrement non compris). Contrairement aux données relatives aux requérants d'asile, ils se réfèrent à des cohortes et non pas à des moyennes annuelles. Ainsi, le montant pour 1989 indique le soutien annuel moyen alloué entre 1989 et 1996 à une personne arrivée en Suisse en 1989. Les besoins d'encadrement différents des personnes admises chaque année expliquent sans doute en grande partie les variations des coûts moyens. Comme nous l'avons déjà dit, les coûts varient entre 11 000 et 250 000 francs par an et par personne selon le degré d'infirmité ou la gravité de la maladie.

Les données relatives aux réfugiés non handicapés faisant partie d'un contingent se réfèrent également à des cohortes, mais les calculs se fondent sur l'échantillon aléatoire de 150 dossiers (589 personnes). Les variations des coûts s'expliquent ici non seulement par la détérioration de la situation sur le marché du travail, mais aussi par le fait que le taux d'activité augmente avec la durée du séjour, de sorte que les montants de l'assistance annuelle diminuent plus on s'éloigne de la date d'arrivée. Sur l'ensemble de leur séjour, les personnes arrivées en 1989 reçoivent donc en moyenne moins d'argent que les groupes arrivés ultérieurement.

Conclusion 7

Que peut-on conclure de ces divers calculs? Pour commencer, soulignons encore une fois que ces calculs ne sont que des estimations approximatives et qu'ils ne fournissent qu'une évaluation imprécise des dépenses. Seules des recherches plus poussées, donc plus longues, pourraient déboucher sur des données plus fiables. Sur la base de ces évaluations plutôt modérées, on peut toutefois conclure que les coûts de la prise en charge sont relativement élevés et que la situation sur le marché du travail favorise leur hausse. Dans le même temps, bien que les coûts annuels engendrés par l'admission de réfugiés faisant partie de contingents depuis 1989, y compris l'action en faveur de la Bosnie, ont été estimés entre 17 et 20 millions de francs, ils ne représentent qu'une part minime du budget de l'ODR. Notons cependant que ces estimations ne tiennent pas compte des effets cumulatifs, c'est-à-dire qu'elles ne comprennent pas les répercussions financières d'admissions précédentes.

Il peut paraître surprenant de constater que les dépenses d'assistance consacrées aux réfugiés handicapés se révèlent certes très élevées dans certains cas, mais que leur moyenne ne soit pas sensiblement supérieure à celle des dépenses consenties pour les réfugiés non handicapés. Il se pourrait peut-être qu'un traitement médical et l'encouragement qu'il suscite augmentent sensiblement les chances d'intégration. Malgré quelques cas où les frais médicaux sont très élevés, la moyenne des coûts d'assistance totaux n'est que d'un tiers environ supérieure à la moyenne des dépenses consacrées aux autres réfugiés faisant partie d'un contingent.

Reste à savoir dans quelle mesure les dépenses qui incombent à la Suisse du fait de l'admission active de réfugiés se justifient du point de vue humanitaire, dans le cadre de l'importance accordée sur le plan national et international à la tradition humanitaire de la Suisse, en regard de la situation globale dans le domaine de l'asile et de la situation financière de la Confédération. Mais cette question se place sur le plan politique et le présent rapport n'est donc pas en mesure d'y répondre.

C Considérations générales

9 Options à choix et recommandations

Les analyses présentées ici permettent de dégager les principales options à choix. Dans un premier temps, la Suisse devra prendre une décision de principe et choisir entre les deux solutions suivantes: 1) continuer de mettre des contingents à disposition du HCR pour l'admission de réfugiés ; 2) se contenter de répondre aux appels du HCR seulement dans le cas de situations particulièrement dramatiques et de mouvements de réfugiés d'importance internationale (comme l'ont fait p. ex. l'Allemagne, la France et la Grande Bretagne). Pour prendre cette décision de principe, on devra tenir compte de différents points de vue des domaines suivants: politique financière, politique en matière d'asile, politiques nationale et étrangère. La décision dépendra ensuite de la pondération des différents points de vue.

Commençons par mettre en évidence la perspective de la politique extérieure : à une époque où l'image de la Suisse à l'étranger est gravement ternie, une rupture avec la tradition humanitaire de la Suisse - à laquelle était jusqu'ici entièrement consacrée la politique de réinstallation de réfugiés - aurait quelques conséquences négatives sur le plan de la politique extérieure. Selon notre analyse, la tradition humanitaire légitime la position neutre que la Suisse a adoptée depuis des décennies en matière de politique étrangère (voir chap. 5). Aussi loin que l'on puisse prévoir, elle continuera sans doute d'occuper cette place. Un abandon de la politique des contingents par la Suisse provoquerait la consternation générale parmi la communauté des pays hôtes actuels, alors que le HCR s'efforce aujourd'hui - pressé qu'il est par les pays nordiques - de trouver de nouveaux pays d'accueil; avec un succès appréciable d'ailleurs.

Du point de vu financier, tout s'oppose à la poursuite de la politique d'admission appliquée jusqu'ici, car les charges sont considérables notamment dans le domaine de l'assistance (chap. 8).

Du point de vue de la politique d'asile, l'appréciation est plus nuancée. D'une part, la politique actuelle, telle qu'elle a été reformulée après la fin de la Guerre froide et qui prévoit de mettre régulièrement des contingents à la disposition du HCR même pour des réfugiés non handicapés (voir chap. 6.2), correspond à l'évolution des conflits et des flux de réfugiés dans le monde: les quelques rares grands conflits qui survenaient périodiquement dans le cadre de la confrontation entre les grands blocs et auxquels des actions spéciales d'admission de réfugiés permettaient de faire face, ont été remplacés par une multitude de petits conflits régionaux très variés (chap. 2). Par conséquent, les flux de réfugiés se sont multipliés et diversifiés. La guerre de Bosnie illustre parfaitement ce modèle, bien que sa proximité géographique ait placé les pays d'accueil européens dans une situation toute particulière.

D'autre part, la Suisse compte parmi les pays européens qui ont été le plus touchés par le drame des réfugiés bosniaques et qui font par ailleurs face à un afflux relativement considérable de requérants d'asile (voir chap. 6.3). Cet argument parle en faveur d'un redimensionnement temporaire des efforts suisses dans l'admission de contingents de réfugiés: la Suisse pourrait limiter les admissions à des cas humanitaires isolés, par exemple jusqu'à ce que le problème des réfugiés bosniaques ait été résolu. Dans ce cas, la Suisse

devrait manifester clairement sa volonté - par exemple en créant un poste budgétaire indépendant consacré à la réinstallation - d'accueillir à nouveau un nombre relativement élevé de réfugiés provenant des camps du HCR une fois que la crise bosniaque sera apaisée. Si elle choisit cette solution, la Suisse pourrait s'inspirer du modèle suédois présenté dans la conclusion 5 (chap. 6).

Si la Suisse devait choisir cette voie là pour poursuivre la politique menée jusqu'ici ainsi que sa coopération avec le HCR, elle aurait tout intérêt à soutenir les débats sur "l'initiative nordique". Ces débats offrent un moyen aux pays d'accueil européens de faire connaître clairement leur position: ils sont prêts à mettre des contingents à la disposition du HCR, mais uniquement si toutes les possibilités d'une solution régionale, telle que la réinstallation ou la prise en charge temporaire dans le pays de premier asile, ont fait l'objet d'un examen sérieux, et que la réinstallation en Europe constitue effectivement l'ultime solution (chap. 3.2).

Au-delà de l'idée d'un moratoire évoqué ci-dessus, la Suisse pourrait poursuivre la politique des contingents dans trois directions différentes, moyennant bien sûr une décision de principe appropriée. D'une part, il serait possible de revenir à la politique appliquée avant 1989: la Suisse met régulièrement à disposition du HCR de petits contingents pour l'admission de réfugiés handicapés; dans le même temps, elle se déclare prête, conformément à sa tradition d'après-guerre, à accueillir de plus grands groupes de réfugiés dans le cas de catastrophes humanitaires telles que la guerre de Bosnie (voir chap. 6.1). Dans ce cas, il serait indiqué de fermer les centres d'intégration pour réfugiés non handicapés et d'organiser l'admission de grands groupes de réfugiés au moment de leur arrivée, c'est-à-dire de les répartir dans les centres pour requérants d'asile. Pour ce qui est de l'accueil des réfugiés handicapés, on pourrait soit conserver un centre d'intégration spécialisé soit prévoir, comme on le faisait avant 1989, un placement direct et une prise en charge par les services régionaux des œuvres d'entraide. On devrait également se demander s'il convient d'appliquer des critères de choix plus précis pour les cas médicaux, dans le but de garantir (selon les efforts actuels du HCR) que ne soient réinstallés en Suisse que les réfugiés a) qui ne peuvent pas être traités dans un pays possédant une infrastructure médicale moins coûteuse mais de même qualité et b) dont les conditions de vie pourraient être sensiblement améliorées grâce à un traitement médical. Des délégations comprenant du personnel médical pourraient se rendre sur place pour garantir l'application de ces critères lors du choix des personnes.

Une deuxième solution consiste à revitaliser la politique actuelle et à lui conférer des bases plus solides en affirmant clairement la volonté politique nécessaire. Dans ce cas, il importerait de régler les points suivants: fixer un rythme constant pour l'admission de groupes de réfugiés, afin de pouvoir planifier leur accueil et le travail d'intégration à moyen terme; informer le HCR des critères d'admission appliqués par la Suisse (liste des pays sûrs mise à jour, etc.); replacer la coordination entre l'ODR et les œuvres d'entraide sous le signe de la confiance dans la perspective d'une tâche commune à moyen terme. Si la Suisse ne veut pas se discréditer en regard des autres pays d'accueil (voir les chiffres du chap. 4.2), les futurs contingents ne devraient pas être inférieurs au nombre de réfugiés effectivement admis dans les années quatre-vingt-dix (environ 200 personnes).

La troisième solution consisterait à reformuler la politique des contingents suisse pour qu'elle tienne mieux compte des perspectives d'intégration, c'est-à-dire de tenter, sachant ce que

coûte la prise en charge assurée par les structures d'assistance (voir chap. 7.2 et 8), d'augmenter les chances des personnes admises de réussir une intégration professionnelle à moyen terme. Dans ce cas, il conviendrait de nuancer davantage les critères de choix en fonction des perspectives d'intégration et la politique d'admission devrait pour ce faire se fonder sur une analyse approfondie des processus d'intégration réels. Mais il ne faut pas se bercer d'illusions: il est peu probable que la Suisse adopte une véritable politique d'immigration et un système d'assistance fondé sur la preuve du besoin, tels ceux qui ont permis aux pays anglo-saxons de mettre sur pied une sorte de système de sponsoring et qui assurent de meilleures perspectives d'intégration aux réfugiés.

Le choix entre ces trois options (retour à la politique d'avant 1989, maintien de la pratique des années quatre-vingt-dix, modification avec accent mis sur les perspectives d'intégration) dépendra à nouveau de la prise en compte des aspects des politiques financière, de l'asile, nationale et internationale. Les problèmes financiers de la Confédération et le contexte de la politiques nationale plaident en faveur d'un retour à la politique d'avant 1989 et placent en deuxième position la solution qui accorde une plus grande place à l'intégration des réfugiés. Du point de vue de la politique étrangère, il conviendrait de reconduire la politique des années quatre-vingt-dix ou, en deuxième place, de choisir la modification de la politique actuelle. Si l'on considère la situation dans le domaine de l'asile, l'idéal serait - éventuellement après une réduction temporaire des contingents - d'admettre des contingents de la taille de ceux admis dans les années nonante et / ou de mieux tenir compte des perspectives d'intégration lors de l'admission de groupes de réfugiés.

Que la Suisse choisisse de maintenir ou de modifier sa politique des contingents, il resterait ensuite à décider si le choix des réfugiés doit être opéré par des délégations se rendant sur place ou sur la base de dossiers. Dans le cadre de la variante qui prévoit de modifier la politique des contingents pour l'axer sur les capacités d'intégration, on ne pourra guère renoncer à l'envoi de délégations sur place, car celles-ci pourraient au besoin procéder à des tests d'aptitude (par exemple linguistiques).

Il reste en outre à définir les structures d'accueil des réfugiés. Deux solutions s'offrent à nous dans ce domaine : confier l'aide à l'intégration aux œuvres d'entraide ou aux cantons, qui pourraient utiliser l'infrastructure existante destinée aux requérants d'asile. Dans le cadre de cette deuxième variante, on veillera à ne pas héberger les réfugiés faisant partie d'un contingent avec des requérants d'asile ou avec des personnes admises provisoirement, afin d'éviter des inégalités de traitement au sein d'un groupe de personnes appelées à cohabiter. Un centre d'accueil spécialisé pourrait être maintenu pour les réfugiés handicapés. Si la préférence est donnée à la variante basée sur les "perspectives d'intégration", on adaptera en conséquence les cours d'intégration et les critères de placement (voir chap. 7.1).

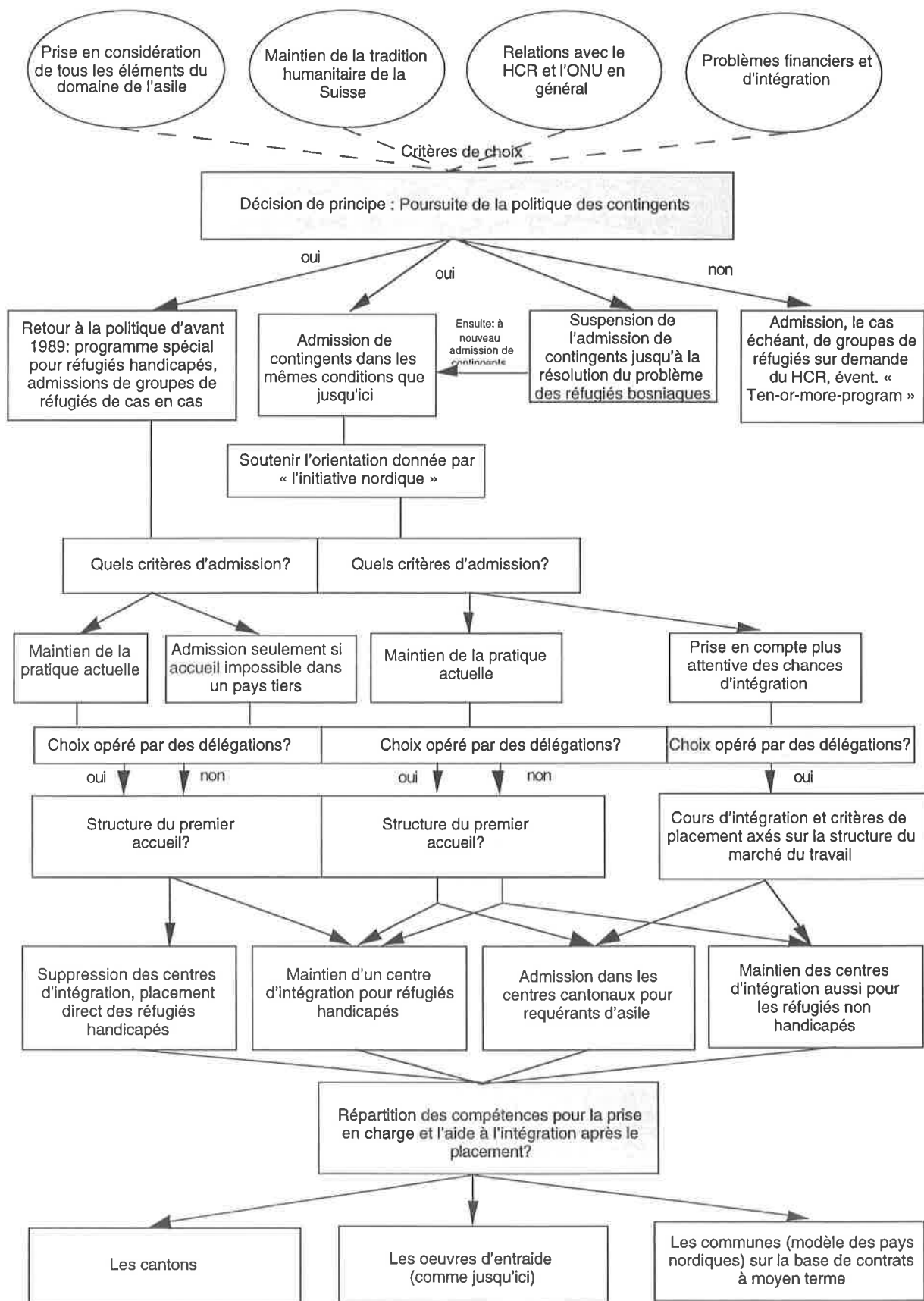
Pour terminer, il restera à déterminer qui est responsable de la prise en charge des réfugiés après leur placement, ainsi que les objectifs de cette prise en charge. Trois solutions sont envisageables: premièrement, le maintien de la pratique actuelle, c'est-à-dire que la Confédération continue de confier la prise en charge aux services régionaux des œuvres d'entraide jusqu'à l'obtention du permis d'établissement. Deuxièmement, on envisage actuellement de verser l'argent de la prise en charge non plus aux œuvres d'entraide mais aux cantons; libre à eux de déléguer au non la fourniture des prestations d'assistance aux œuvres

d'entraide. Troisièmement, et ceci à titre de suggestion, on pourrait également imaginer que les communes prennent en charge les réfugiés jusqu'à leur établissement, comme c'est le cas dans les pays scandinaves (voir. chap. 4.1). Peu importerait alors que le remboursement des frais soit assuré par les cantons ou par la Confédération. Ce qui ne signifie pas que les œuvres d'entraide seraient écartées du travail d'assistance. Elles pourraient en effet accomplir une tâche tout aussi essentielle: celle de conseiller les communes dans la réalisation des programmes d'intégration et d'offrir des services spécifiques. Cette solution présente un avantage intéressant: après l'établissement des réfugiés concernés, les communes auraient à assumer les conséquences financières et sociales d'une intégration ratée et auraient donc tout intérêt à mettre en place des aides à l'intégration efficaces.

Les limites de la présente étude ne nous permettent pas d'examiner de près les conséquences financières, les avantages et les désavantages qualitatifs, ainsi que l'effet escompté sur l'intégration de chacune des variantes proposées. Pour se livrer à un tel examen, il importe en effet de connaître de plus près les processus d'intégration qui ont cours aujourd'hui et de telles connaissances ne s'acquièrent qu'au terme de travaux empiriques poussés. De plus, puisque l'attribution de la responsabilité en matière de prise en charge des réfugiés reconnus aux cantons devra faire l'objet d'une décision de principe, il ne nous paraît pas indiqué de mener la réflexion plus loin.

Pour résumer, soulignons encore une fois que les diverses options envisagées ici se présentent d'une manière différente selon le point de vue dont on les considère (tradition humanitaire de la politique étrangère suisse, situation dans le domaine de l'asile, charges financières et sociales ou conséquences dans le domaine de l'intégration). La décision qui définira la future politique suisse en matière de contingents dépendra en fait du poids que l'on accordera à chacun de ces différents points de vue et elle revêt donc un caractère éminemment politique. A ce stade, nous ne pouvons mettre un terme à la réflexion menée dans la présente étude. (La figure ci-après résume sous la forme d'un diagramme les différentes options).

Graphique X Options



Notes

¹ HCR (Division of International Protection). 1996. Resettlement Handbook. Version 1996. Genève: HCR. Chap. 1.

² Au sujet de l'histoire du régime international des réfugiés, voir Wilrud von Glahn. 1992. Der Kompetenzwandel internationaler Flüchtlingshilfsorganisationen - vom Völkerbund bis zu den Vereinten Nationen. Baden-Baden : Nomos.

³ Walter Kälin et Alberto Ackermann. 1992. Rückkehr von Gewaltflüchtlingen in Sicherheit und Würde: Ein neues Instrument der Flüchtlingsausenpolitik? Schweizerischer Wissenschaftsrat, FER 121. p. 29f.

⁴ Cf. Pierre-Alain Praz. 1991. Propositions pour une nouvelle organisation du travail au sein de la Kontingentsausschuss. Caritas. Manuscrit.

⁵ HCR. 1996. Note on Implementing Resettlement: Follow up to the Evaluation Study. Formal Consultation on Resettlement, 24 juin 1996. FCR/96/02. Manuscrit.

⁶ Caritas. 1992. Procès-verbal de la séance avec Madame Mary Petevi (HCR) du 19 mai 1992. Manuscrit.

⁷ La tournure provient de Loescher et Scanlan. 1986. Calculated Kindness. Refugees and America's Half-Open Door, de 1945 à aujourd'hui. New York: La presse libre.

⁸ Ci-après selon: Inspection and Evaluation Service. 1995. Resettlement in the 1990s : A Review of Policy and Practice. An Evaluation Summary. Genève: HCR (manuscrit).

⁹ Voir exemple de l'optique néo-zélandaise: Refugee and Migrant Service. 1996. The Changing Face of Resettlement in the 90's. A Paper Prepared for the Global Resettlement Consultations. Manuscrit.

¹⁰ Les problèmes ci-après se présentant lors de la sélection sont énoncés en détail:

- De nombreux réfugiés sous mandat, c'est-à-dire ceux qui correspondent à la définition du réfugié selon le HCR (voir manuel III/2), ne sont pas considérés comme réfugiés selon les lois spécifiques des Etats d'accueil et n'y sont donc pas admis.
- Nombre de dossiers étaient mal préparés.
- Souvent, lors de la sélection des cas humanitaires, le HCR n'a guère pris en compte l'aspect de la protection des personnes, notion d'importance centrale pour la réinstallation.
- En partie, des cas médicaux ont été proposés pour la réinstallation, parce que les frais de traitement dans les camps grevaient le budget et non parce que l'assistance médicale n'était pas assurée sur place. Il ressort du manuel du HCR (IV/I) que son personnel a aussi été soumis à de violentes pressions de la part de personnes désireuses de s'expatrier et cherchant ainsi à extorquer une réinstallation.
- Les directives de réinstallation ont été interprétées de manière fort diverse par les différents bureaux locaux du HCR, d'où incohérence et manque de transparence.
- Lorsque des cas médicaux, sociaux ou psychiques particulièrement difficiles n'ont pas été acceptés par le pays sollicité en premier, le HCR les propose à un autre Etat, même si ces personnes n'y ont pas de relations familiales.
- Alors qu'à l'époque des réfugiés d'Indochine, la décision de réinstallation a été mise à l'oeuvre grâce à un plan exhaustif, dans le plus récent cas de réinstallation de masse, à savoir les Irakiens dans les camps d'Arabie Saoudite, il n'est prévu aucune mesure claire, bénéficiant du consensus international. Bien que classé urgent, le cas n'a pas été traité avec célérité. Ainsi, il a fallu deux ans pour que les dossiers soient

prêts. Conséquence de la politique à profil bas, les pays d'accueil affichent une attitude extrêmement réservée en ce qui concerne l'admission de réfugiés.

- Une autre critique - le HCR n'est d'ailleurs pas en reste pour battre lui aussi sa coulpe dans ce sens - est que les campagnes de réinstallation du HCR ont eu un effet de catalyseur et l'ont encore. Ce phénomène est ainsi illustré par les réfugiés Ogoni du Nigéria qui vivent au Bénin. Peu avant l'arrivée d'une visite annoncée de la délégation américaine de sélection, le nombre des occupants du camp s'est multiplié (voir HCR. 1996. Position Paper. Resettlement of Ogoni Nigerians. Formal Consultations on Resettlement, 24 juin 1996. FCR 96/PP/10). En conséquence, le HCR tente de se montrer prudent lors de l'annonce de programmes de réinstallation et d'appliquer des critères consistants (cf. manuel).

¹¹ Verena Müller-Tobler. 1987. Die Aufnahme von Sonderprogrammflüchtlingen in der Schweiz. Erfahrungen und Perspektiven der Hilfswerke. Manuscrit.

¹² Wiltrud von Glahn, op. Cit., p. 162f.

¹³ Jacqueline Desbarats, 1992. Institutional and policy interactions among countries and refugee flows. In: Mary M. Kritz, Lin Lean Lim und Hania Zlotnik (Hrsg.), International Migration Systems. A Global Approach. Oxford: Clarendon. p. 294.

¹⁴ L. Gordenker. 1987. Refugees in International Politics: New York: Columbia University Press. p. 150.

¹⁵ Voir le rapport sur les Formal Consultations with Governments on Resettlement Activities du 14 octobre 1995.

¹⁶ Refugee Policy Commission. 1995. Swedish Refugee Policy in a Global Perspective. Summary of a Report to the Swedish Government by the Parliamentary Refugee Policy Commission. Manuscrit.

¹⁷ Cf. aussi Canadian Council for Refugees. 1996. Minutes of the First American NGO/HCR Regional Meeting on Resettlement, 26 mars 1996, Toronto. Manuscrit.

¹⁸ Inter-Church Committee for Refugees, Sponsorship Group. 1994. Refugee Settlement to Canada. Manuscrit.

¹⁹ Les chiffres sont disponibles à la Mission des Etats-Unis auprès des organisations internationales, Genève. 1996. Refugee Resettlement in the United States. Manuscrit.

Loescher et Scanlan, op. cit., ont établi une analyse détaillée de la relation entre guerre froide et politique de l'asile des Etats-Unis. Selon ces auteurs, 95 % des réfugiés admis durant cette période venaient des pays communistes, alors que les réfugiés victimes des dictatures d'Amérique latine, par ex. le Salvador, Haïti ou le Guatemala, n'avaient guère de chances d'être admis.

²⁰ Ci-dessous, d'après le manuel Resettlement du HCR, 1996.

²¹ Mission des Etats-Unis auprès des organisations internationales, Genève. 1996. Refugee Resettlement in the United States. Manuscrit.

²² Paul James Rutledge. 1992. The Vietnamese Experience in America. Bloomington: Indiana University Press. p. 86 ss.

²³ Cf. Robert Sayers. 1989. Resettling refugees: The Dutch model. In: Danièle Joly et Robin Cohen (Edit.), Reluctant Hosts: Europe and its Refugees. Aldershot : Avebury

²⁴ Eszter Körnmendi. 1989. Refugees in Denmark. In : Danièle Joly et Robin Cohen (Edit.), Reluctant Hosts: Europe and its Refugees. Aldershot: Avebury.

²⁵ Alfred Jensen. 1983. Integration einer privilegierten Ausländergruppe - Kontingentsflüchtlinge aus Südostasien in der Bundesrepublik Deutschland. Thèse de doctorat en sciences sociales présentée à la Ruhr-Universität de Bochum, Département des sciences sociales. Manuscrit.

- ²⁶ Refugee and Migrant Service (New Zealand). 1996. RMS Presentation to the Regional Resettlement Consultations Canberra, May 17th, 1996. Manuscrit.
- ²⁷ Graeme Hugo. 1990. Adaption of Vietnamese in Australia: An assessment based on 1986 census results. In : Southeast Asian Journal of Social Sciences 18(1) : 182-210.
- ²⁸ Claudio Bolzmann. 1993. Les métamorphoses de la barque. Les politiques d'asile, d'insertion et de retour de la Suisse à l'égard des exilés chiliens. Genève : Les éditions IES, no 2, p. 28 - 39.
- ²⁹ Sur la base des chiffres présentés par Claudio Bolzmann (op. cit. p. 21), on constate que l'Australie accueillit pour 100 000 habitants 50 réfugiés chiliens, le Canada 45, la Suède 160, l'Espagne 72, la Suisse 44, la France 27, l'Italie et la Belgique 20, l'Allemagne 3 et les Etats-Unis par contre 0,8. Ces chiffres comprennent aussi les réfugiés qui arrivèrent dans ces pays par le biais d'une procédure individuelle de demande d'asile.
- ³⁰ Ne sont pas pris en considération les cas médicaux graves qui furent choisis par des délégations de sélection dans les camps. De même pour l'admission de cas graves en provenance de Bosnie.
- ³¹ Cf. Walter Kälin. 1986. Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik. In : Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins 120:255-383.
Urs Altermat. 1992. Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945-1991) in : Alois Riklin, Hans Haug et Raymond Probst (Edit.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Berne: Haupt.
- ³² Cf. à ce propos Walter Kälin, op. cit., p. 300 s.
- ³³ Les considérations qui suivent sont fondées sur Daniel Thürer. 1986. Humanität und Neutralität - zum politischen und völkerrechtlichen Spannungsverhältnis zweier Grundprinzipien der schweizerischen Aussenpolitik. In: Yvo Hangartner und Stefan Trechsel (Edit.), Völkerrecht im Dienste des Menschen. Festschrift für Hans Haug. Berne : Haupt.
- ³⁴ Cf. Altermann, op. cit.; Hans von Greyerz 1977. Der Bundesstaat seit 1848. In : Handbuch der Schweizer Geschichte, vol. 2. Zurich : Berichthaus. P. 128 s.
- ³⁵ Cité d'après Thürer, op. cit., p. 293.
- ³⁶ Jean-Claude Favez. 1996. La recherche d'une politique extérieure. In : Georg Kreis (Edit.), Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit, 1943-1950. Itinera, vol. 18.
- ³⁷ Antoine Fleury. 1996. La Suisse et le défi du multilatéralisme. In: Georg Kreis (Edit.), Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit, 1943-1945. Itinera, vol. 18.
- ³⁸ Wiltrud von Glahn, op. cit., chap. 3.
- ³⁹ A propos de la politique peu glorieuse de la Suisse en matière de réfugiés durant la guerre, cf. l'étude - qui demeure la plus détaillée - de Carl Ludwig. 1955. Die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1955. Rapport au Conseil fédéral. Berne.
Pour saisir le contexte du rapport Ludwig, voir Jacques Picard. 1994. Die Schweiz und die Juden, 1993-1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik. Zurich: Chronos. P. 145 - 154.
- ⁴⁰ Conseil fédéral, 1994. La politique extérieure de la Suisse dans les années 90. Berne : Bureau de l'intégration DFAE/DFEP.
- ⁴¹ Andreas Wenger et Jeronim Perovic. 1995. Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien. Über Grenzen und Möglichkeiten der Aussenpolitik eines neutralen Kleinstaates. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung. No 36.
- ⁴² Jean-Daniel Bise. 1995. Interview US avec journaliste hollandais sur collaboration avec le HCR. ODR, manuscrit.

⁴³ Verena Müller-Tobler, op. cit.

⁴⁴ Se reporter à ce propos à l'étude de Beda Marthy et Kathrin Oester. 1984. Zur Integration von Indochinaflüchtlingen in der Schweiz. In: Asiatische Flüchtlinge in der Schweiz. Fragen zur Integration. Studia Ethnographica Friburgensia, vol. 12. Fribourg: Universitätsverlag.

⁴⁵ Verena Müller-Tobler, op. cit., p. 22 s.

⁴⁶ Walter Schmid. 1987. Zur Aufnahme von Sonderprogrammflüchtlingen. Empfehlungen der Hilfswerke. Manuscrit.

⁴⁷ Cf. la décision de la commission de la Conférence des chefs de services des réfugiés à propos des critères du DFW concernant l'admission des réfugiés au titre des programmes spéciaux. Mai 1989. Manuscrit.

⁴⁸ Cf. Claudio Bolzmann, op. cit., p. 58 à 64.

⁴⁹ Rapport du Conseil fédéral du 15 mai 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, p. 26 s.: "L'admission de contingents de réfugiés provenant de pays de premier accueil ou celle, à titre prophylactique, de petits contingents vont dans le sens d'une politique internationale active à l'égard des réfugiés. Pour ce faire, il faut pouvoir disposer comme précédemment des structures d'accueil nécessaires. ... Le Conseil fédéral entend utiliser davantage l'admission de contingents de réfugiés comme instrument d'une politique active des droits de l'homme".

⁵⁰ Département fédéral de Justice et Police. 1991. Admission de 500 réfugiés par an en provenance de pays de premier asile durant les années 1991, 1992, 1993 et 1994. Requête au Conseil fédéral du 2 juillet 1991.

⁵¹ Office fédéral des réfugiés. 1992. Directives relatives à l'admission de réfugiés au titre des contingents.

⁵² Cf. Caritas Suisse. 1990. Accueil de réfugiés dans le cadre de contingents. Politique générale et situation actuelle. Manuscrit.

⁵³ Cf. Jean-Daniel Bise. 1995, op. cit.

⁵⁴ Michael Jandl. 1995. Structure and Costs of the Asylum Systems in Seven European Countries. Wien : ICMPD, manuscrit. Les données qui nous intéressent se trouvent aux pages 97 (Allemagne) et 143 (Suède).

⁵⁵ Pierre-Alain Praz. 1993. Memo. Remarques sur les derniers développements concernant la politique de contingents en vue de l'ouverture de Gersau. Caritas. Manuscrit.

⁵⁶ Urs Scheidegger. 1993. Admission de réfugiés dans le cadre des contingents en 1994. Lettre à Markus Loosli, OSAR.

⁵⁷ Urs Scheidegger. 1994. Admission de réfugiés au titre des contingents en 1994. Lettre à Markus Loosli, OSAR.

⁵⁸ Cf. la décision prise à ce propos par la section principale Procédure de l'ODR, de ne pas accorder d'autorisation aux réfugiés de contingents provenant d'Ethiopie, du Zaïre et d'Angola. ODR.1996. Demandes de réinstallation du HCR concernant des réfugiés africains : préavis de la section principale Procédure. Note interne.

Les problèmes sont également reconnus par les organismes d'entraide : cf. Caritas.1995. Documentation relative à l'introduction de nouveaux collaborateurs et collaboratrices aux services des réfugiés RCS. Politique de contingents/Centre d'intégration. Manuscrit.

⁵⁹ Conférence des directeurs cantonaux des oeuvres sociales. 1995. Admission de 300 réfugiés irakiens en provenance d'Arabie Saoudite dans le cadre d'un programme spécial. Lettre au Conseil fédéral Koller.

⁶⁰ Cf. à ce propos Walter Stöckli. 1989. Cooperation and conflict between voluntary agencies and government in Switzerland. In : Danièle Joly et Robin Cohen (Edit.), Reluctant Hosts: Europe and its Refugees. Aldershot : Avebury.

⁶¹ Cf. par ex. Gönczy, Michel. 1993. Accueil de réfugiés de contingents en Suisse : Perspectives et interrogations. Manuscrit.

⁶² Geert van Dok. 1994. Projet : Positionspapier Kontingentspolitik Caritas. Manuscrit.

⁶³ Voir Caritas, 1995. Documentation sur l'intégration de nouveaux collaborateurs des services (RCS ?) pour réfugiés. Politique des contingents / Centre d'intégration. Manuscrit.

⁶⁴ Voir par exemple:

Alan Phillips, 1989. Employment as a key to settlement. In: Danièle Joly et Robin Cohen (éd.), *Reluctant Hosts: Europe and its Refugees*. Aldershot, Avebury.

Carl-Ulrik Shierup et Aleksandra Alund, 1987. Will They Still Be Dancing ? Integration and Ethnic Transformation among Yugoslav Immigrants in Scandinavia. Graphic Systems, Göteborg, p. 91.

Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, 1973. Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz. Enke, Stuttgart.

Pour ce qui est des réfugiés faisant partie d'un contingent, voir notamment: Danièle Joly, 1996. An Agenda for Reception and Settlement. Centre for Research in Ethnic Relations, Warwick. (Manuscrit)

⁶⁵ Voir Koichi Koizumi, 1991. Resettlement of Indochinese Refugees in Japan (1975-1981). An analysis and model for future services. In: *Journal of Refugee Studies* 4(2): 182-199.

⁶⁶ Voir les remarques dans: Isabelle Derungs, Stefan Enggist, Simone Gretler et Christine Kopp, 1991. ... dass Du Dich in mein Land verliebst. Réfugiés vietnamiens au centre d'intégration de Neuenegg. Travail de séminaire avec collecte de données, présenté à l'Université de Berne à l'occasion du séminaire d'ethnologie du prof. H.-R. Wicker. (Manuscrit)

⁶⁷ Corina Salis Gross, 1994. Integrationsbegleitung anerkannter iranischer Flüchtlinge in der Schweiz - Evaluation der Beratungsstelle für iranische Flüchtlinge und Erhebung zu den Integrationsprozessen der IranerInnen. Etude commandée par l'aide aux réfugiés de la Croix-Rouge suisse et réalisée par l'Institut d'ethnologie de l'Université de Berne sous la direction du prof H.-R. Wicker et avec la collaboration de Navideh Fröhlich-Azali. (Manuscrit)

⁶⁸ Corina Salis Gross, op. cit., p. 32.

⁶⁹ Corina Salis Gross, op. cit., p. 45.

⁷⁰ Corina Salis Gross, op. cit., p. 61.

⁷¹ Corina Salis Gross, op. cit., p. 64.

⁷² Corina Salis Gross, op. cit., p. 89.

⁷³ Corina Salis Gross, op. cit., p. 95.

⁷⁴ Jusqu'ici, des monographies existaient sur le cas des contingents de réfugiés chiliens, vietnamiens et tibétains. Voir par exemple:

Claudio Bolzmann, 1993. Les métamorphoses de la barque. Les politiques d'asile, d'insertion et de retour de la Suisse à l'égard des exilés chiliens. Les éditions IES, n° 2, Genève.

Kathrin Oester et Beda Marthy, 1984. Zur Integration von Indochinaflüchtlingen in der Schweiz. In: Hugo Huber (éd.), *Asiatische Flüchtlinge in der Schweiz: Fragen zur Integration*. Universitätsverlag (Studia Ethnographica Friburgensia 12), Fribourg.

Jacques Mettraux, 1989. Identité et intégration des réfugiés vietnamiens à Fribourg. Mémoire de licence en Lettres présenté à l'Institut d'Ethnologie de l'Université de Neuchâtel. (Manuscrit)

Pour ce qui est des réfugiés tibétains, voir la bibliographie dans: Martin Brauen et Detlef Kantowsky (éd.), 1982. *Junge Tibeter in der Schweiz - Studien zum Prozess kultureller Identifikation*. Projet commun de l'Université de Constance et du Musée d'ethnographie de l'Université de Zurich. Rüegger, Chaire.