

Les intrus

Théorie et pratique des relations internationales devant le problème des réfugiés*

Pierre Hassner**

POURQUOI LES ÉTATS-UNIS sont-ils intervenus militairement en Haïti plutôt qu'en Bosnie ou au Rwanda ? Avant tout, peut-être, parce que c'est leur seul recours contre la menace des réfugiés sur leur côte. Castro les menace d'une invasion de réfugiés cubains s'ils ne changent pas leur politique d'encouragement à l'évasion. La politique de la France envers l'Algérie semble déterminée avant tout par la crainte de voir affluer les réfugiés algériens en cas de victoire du FIS, et la Suisse la soupçonne de vouloir les détourner sur elle¹. A l'autre bout du monde, en Afghanistan, des millions de réfugiés revenus au pays après la victoire contre l'envahisseur soviétique reprennent le chemin de l'exil, des centaines de milliers campent dans le désert, parqués par les autorités pakistanaises. Des réfugiés bosniaques de Croatie ont le choix entre accepter l'accueil du Pakistan ou de l'Iran et camper à la frontière de leur pays en guerre. Les pays d'Europe centrale servent de résidence temporaire et involontaire aux réfugiés asiatiques cherchant à atteindre l'Occident et aux réfugiés balkaniques refoulés par celui-ci vers la Roumanie ou la Serbie. En Russie, réfugiés du tiers monde qu'on essaye d'éviter et qui voudraient continuer leur

* Article présenté au XVI^e congrès mondial de l'Association internationale de science politique, Berlin, 21-25 août 1994.

** CERI, Fondation nationale des sciences politiques, Paris. A publié très récemment *la Violence et la paix. De la bombe atomique au nettoyage ethnique*, Paris, Éd. Esprit, 1995, 396 p.

1. Alain Campiotti : « Un projet français : canaliser l'exode algérien vers la frontière suisse », *le Nouveau Quotidien*, Lausanne, 9 août 1994.

périple, réfugiés russes de l'ex-Union soviétique qu'on accueille sans enthousiasme et émigrants russes qui voudraient gagner l'Occident se croisent en permanence. Tout cela pâlit devant un continent africain où les camps de Somaliens au Soudan et de Soudanais au Kenya, les Tutsis entraînés en Ouganda et les Hutus regroupés au Zaïre sont une vieille habitude qui aboutit aux records monstrueux que tout le monde connaît, un génocide de 500 000 à 1 million de personnes, surtout tutsis, une fuite d'un nombre équivalent de personnes, surtout hutus, un double mouvement dans cette nation de réfugiés, l'un modeste, de retour, l'autre massif, de fuite au pays voisin, le Zaïre. Voilà reposé, de manière presque caricaturale si elle n'était pas monstrueuse, le problème des trois voies également catastrophiques – le retour sous l'autorité de l'adversaire qu'on a voulu éliminer, l'intégration dans un pays étranger, lui-même divisé et conflictuel, sinon hostile, enfin l'installation dans le provisoire invivable des camps, antichambres de la reconquête rêvée.

Et tout cela ferait presque oublier l'Europe, l'Europe des 30 700 réfugiés en 1983, où les meilleurs spécialistes de la fin des années quatre-vingt considéraient le problème comme en voie de solution. L'Europe où la guerre en ex-Yougoslavie a produit 3,5 millions de personnes déplacées, dont 350 000 réfugiés en Allemagne, et où les pays de l'Union européenne ne réussissent à s'unir, dans ce domaine, que sur un point : réduire le droit d'asile à sa plus simple expression.

Jamais le problème des réfugiés n'a été, à ce point, au centre de la politique internationale. Jamais, semble-t-il, la célèbre remarque de Hannah Arendt selon laquelle les apatrides sont le groupe le plus symptomatique de la politique contemporaine n'a été plus vraie². Certes, comme le remarque Michael Marrus, « les réfugiés arrivent toujours au mauvais moment³ ». Vers les années soixante-dix, par exemple, suite au grand changement de conjoncture, les démocraties occidentales qui, d'abord, encouragent l'immigration en période de croissance, se ferment au moment où les réfugiés affluent parce qu'à la multiplication des révolutions et des guerres civiles, des génocides et des expulsions dans les pays d'origine, correspondent la crise économique et la crise d'identité des pays d'accueil. Or, ce mécanisme ne fait que reproduire celui des années trente. L'ambiguïté entre réfugiés économiques et réfugiés politiques, entre persécutions individuelles et persécutions collectives se retrouvait déjà pour l'émigration des Juifs sous l'empire tsariste. Mais, d'une part le nombre de millions de personnes impliquées, leur distribution géographique, leur simultanéité et leur visibilité grâce aux médias

2. *The Origins of Totalitarianism*, II^e partie, chap. 9, Meridian Books, p. 277.

3. M. Marrus, *les Exclus. Les réfugiés européens au XX^e siècle*, Paris, Calmann-Lévy, 1986, p. 136.

modernes sont sans précédent, d'autre part et surtout, la reprise amplifiée du phénomène succède à une période où, sur le plan spécifique des réfugiés comme sur le plan plus général de la gestion de l'interdépendance et de la promotion des droits de l'homme, des progrès considérables semblaient en cours, tant sur le plan des institutions que sur celui des valeurs communes.

Le titre du chapitre de Hannah Arendt que nous avons cité, « La fin de l'État-nation et le déclin des droits de l'homme », semblait de plus en plus paradoxal. On pouvait discuter sur le déclin de l'État-nation ou sur sa renaissance mais le thème des droits de l'homme et les progrès de ceux-ci semblaient en plein essor avec la chute du totalitarisme. Aujourd'hui, les dimensions tragiques du problème des réfugiés indiquent bien, quant à l'État-nation, à la fois sa crise d'identité, d'efficacité et de légitimité et la montée des nationalismes ; mais le résultat semble bien aller dans la direction indiquée par Hannah Arendt, du moins pour ceux qui, persécutés ou expulsés par le nationalisme des uns, sont condamnés par le nationalisme des autres à ne plus trouver ni État national ni communauté internationale pour les accueillir ou les protéger.

Ce qui est mis en question, avec l'État national et les droits de l'homme, ce sont, aussi bien, les constructions théoriques et pratiques qui entendent les dépasser au profit de communautés régionales ou globales. A tout le moins la tragédie des réfugiés et ses apories apparemment insolubles constituent le signe de contradiction le plus révélateur des impasses et des ambiguïtés auxquelles se heurtent les protagonistes des débats intellectuels et politiques actuels.

C'est ce que nous voudrions illustrer d'abord pour le régime qui s'est institué, en particulier depuis 1951, concernant le problème des réfugiés eux-mêmes, ensuite, et plus généralement, pour les théories de la nation, du transnational, et des relations internationales, enfin et surtout pour les efforts de création de l'Union européenne et du nouvel ordre mondial.

Un régime dans la tempête

D'autres, plus qualifiés, ont parlé de la détresse du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, de la disproportion entre ses moyens en hommes et en ressources et l'énormité des défis posés par l'augmentation monstrueuse du nombre des réfugiés. Récemment, ses porte-parole ont décrit devant la presse mondiale leur déception devant l'aggravation du problème après la fin de la guerre froide et leur impuissance devant son changement de nature par

rapport à la conception et aux conditions qui ont présidé à la création de leur système institutionnel. « Nous sommes dans l'impasse, a déclaré Sylvana Foa, porte-parole de l'Agence pour les réfugiés. Nous étions des avocats travaillant sur les questions de protection. Notre fonction était juridique. Aujourd'hui, c'est une question de vie ou de mort⁴. » Il ne s'agit pas seulement, évidemment, du passage de 2,4 millions de réfugiés en 1974 à 10,5 millions en 1984 et à 23 millions en 1994 (et à 49 millions de personnes déplacées) ou de l'accélération du rythme portée à son comble dans le cas du Rwanda. Il s'agit de la définition même des réfugiés que le régime est censé prendre en charge, des pouvoirs de l'organisation internationale qui est censée le gérer et de ceux des États qui sont censés à la fois le financer et l'appliquer. Le problème central est que le régime éclate sous le coup des pressions contradictoires d'une part de l'explosion sur le terrain, qui fait sauter les distinctions conceptuelles sur lesquelles il était fondé, et d'autre part de l'attitude de plus en plus sélective et restrictive, dissuasive et répressive des pays d'accueil, de moins en moins disposés à se soumettre aux contraintes de règles communes. Entre une demande de plus en plus abondante et globale et une offre de plus en plus restreinte et rétive, les organisations spécialisées, elles-mêmes divisées, ne peuvent que courir (comme d'ailleurs les y encourage leur mode de financement) au plus pressé, de catastrophe en catastrophe.

Vu du côté de ces organisations, tout porte à élargir la notion de réfugié. Telle qu'elle avait été construite par la convention de Genève, celle-ci reposait sur quatre distinctions qui constituaient autant de restrictions : 1) la distinction entre victimes de catastrophes produites par les hommes et victimes de catastrophes naturelles ; 2) la distinction entre personnes déplacées à l'extérieur et à l'intérieur de leur pays ; 3) la distinction entre réfugiés politiques, victimes de persécutions et réfugiés économiques fuyant la misère ou le chômage ; 4) la distinction entre victimes de persécutions (potentielles ou effectives), individuelles et collectives. Dans chacun de ces couples, seul le premier terme pouvait être pris en compte et en charge. Mais, de plus en plus, leur caractère intenable tant au point de vue pratique qu'au point de vue moral s'impose avec évidence.

Comment, en effet, maintenir rigoureusement la première distinction, devant les famines produites par les guerres civiles comme en Somalie ou utilisées par les gouvernements pour affamer ou chasser une partie de leur population, comme en Éthiopie ou au Soudan ?

4. J. Darnton, "UN Swamped by a World Awash with Refugees. We can't cope with the crisis", *International Herald Tribune*, 9 août 1994 : "We can't cope," said Sylvana Foa, spokeswoman for the refugee agency. "We used to be a bunch of lawyers working on protection. Our function was legalistic. Now it's emergency response."

Comment appliquer la seconde dans les cas de guerres civiles, où l'enjeu, cruellement matérialisé par le nettoyage ethnique, consiste précisément à savoir qui fera ou non partie du même pays ? Quel est le statut de ceux qui se réfugient dans les zones de sécurité ou de protection, au Kurdistan, en Bosnie, au Rwanda ? Comment tenir bon sur la distinction entre réfugiés politiques et économiques quand les gouvernements eux-mêmes font varier leur application du droit d'asile avec leur politique d'immigration, elle-même fonction, légitimement, de leur situation économique ?

Certes, dans un cas comme celui de l'Allemagne exceptionnellement réticente à se concevoir comme pays d'immigration et exceptionnellement ouverte, jusqu'à récemment, dans sa conception de l'asile, une grande proportion des demandeurs d'asile étaient simplement des candidats à l'immigration en quête de travail. Mais comment justifier la position des États-Unis considérant automatiquement les réfugiés cubains comme politiques et les réfugiés haïtiens comme économiques, tout en proclamant le caractère oppressif du régime haïtien et en aggravant sa situation économique par un embargo dicté, justement, par sa nature politique ?

Enfin, pour ce qui concerne la quatrième distinction, que faire des populations, minoritaires ou non, persécutées pour raisons raciales, ethniques, ou simplement nationales ? Un membre de la communauté albanaise au Kosovo, un Tutsi soumis à une tentative de génocide ou un Hutu exposé à la vengeance des Tutsi doivent-ils, peuvent-ils faire la preuve du danger qu'ils courent personnellement ?

La réponse à ces questions n'est jamais tout à fait évidente – comme en témoignent les verdicts changeants et contradictoires, à l'intérieur d'un même pays, des tribunaux allemands sur les réfugiés du Kosovo. Certaines provoquent des controverses légitimes. Ainsi, le rapprochement entre victimes des catastrophes naturelles et politiques a été utilisé par Bernard Kouchner et Mario Bettati pour pousser les idées de droit d'assistance humanitaire et d'accès aux victimes, comme levier permettant de faire avancer celle du devoir d'ingérence. Ce même rapprochement, et par là l'idée de l'humanitarisme comme telle, ont été critiqués par certaines organisations humanitaires, telles que Médecins sans frontières, comme servant d'alibi à la démission politico-militaire. Surgie à propos de la Bosnie et de la Somalie, cette querelle rebondit à propos du Rwanda. Elle pose tout le problème de la priorité de l'assistance aux victimes ou du châtiment des coupables, seul capable d'attaquer la cause du crime et d'en prévenir la récurrence. Y a-t-il contradiction, complémentarité ou partage des rôles ? Entre des gouvernements qui privilégient l'humanitaire et des organisations humanitaires qui privilégient le juridique, le politique et le militaire, la voie est bien étroite pour

les organisations internationales dont la vocation est de protéger les réfugiés mais qui dépendent des États. D'autant que les politiques suivies (encouragement au retour, à l'exil ou à l'installation dans le provisoire) sont étroitement liées à ces différences de conception.

D'une manière générale, on peut dire que la prise en considération des réfugiés de guerre ou de guerre civile et la nécessité de leur offrir un asile temporaire ou une zone de protection s'imposent de plus en plus, y compris aux gouvernements les plus réfractaires, mais que presque tous, même les plus compréhensifs, tiennent à ne pas se lier les mains par un statut général et contraignant. D'où un flou juridique qui permet aux gouvernements d'adapter leur comportement à leurs sympathies ou à leurs craintes politiques et économiques (*cf.* l'attitude du gouvernement français envers, respectivement, les réfugiés bosniaques et algériens) et, individuellement ou collectivement, de repousser la charge de l'accueil sur leurs voisins (en particulier sur les « premiers pays sûrs »). A ce maximum de liberté d'action pour les gouvernements correspond un maximum de précarité pour les intéressés, livrés à une tolérance toujours provisoire et révoquant. Prises entre les deux, les institutions comme le HCR ou même, sur le plan régional, comme la Commission européenne, s'efforcent en vain de promouvoir un statut des réfugiés de guerre ou de l'asile temporaire. Du coup, elles se trouvent pratiquement exclues du processus de décision qui se déroule essentiellement sur le plan inter-gouvernemental⁵ et dans une atmosphère confidentielle, c'est-à-dire dans des conditions opposées à celles que laissait espérer l'institutionnalisation d'un régime international des réfugiés. Si, sur le terrain, le rôle des organisations internationales et non gouvernementales s'est énormément accru, sur le plan des politiques d'admission ou d'exclusion, c'est le rôle des États, et plus particulièrement des gouvernements, qui est de plus en plus déterminant, sinon exclusif.

Des théories dans l'embarras

Cela n'est-il pas de nature à poser des problèmes aussi intéressants qu'inquiétants pour les débats qui agitent les théoriciens et, parfois, les opinions publiques quant à la nature et à l'évolution des relations internationales ?

5. *Cf.* G. Loescher, "Introduction", in G. Loescher et L. Monahan (sous la dir. de), *Refugees and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 26. Sur le rôle de la Commission dans le cadre de l'Union européenne et ses limites, *cf.* A. Dummett et J. Niessen, *Immigration et citoyenneté dans l'Union européenne*, document de travail n° 14, Commission des Églises auprès des migrants en Europe, Bruxelles, 1994, et J. Niessen, "European Migration Policies: the Member-States against the Commission", *Migrantenrecht*, 1992, n° 1.

Considérons d'abord deux discussions, l'une de caractère idéologique et moral sur l'importance respective des principes et des intérêts, de la solidarité et de l'égoïsme, l'autre de caractère historique et structurel, sur la tendance à l'unité de la planète par l'interdépendance ou à sa division croissante entre le centre et la périphérie, entre le Nord et le Sud ou entre l'Ouest et le reste.

L'observation la plus immédiate semble montrer que les principes universalistes fondés sur les droits de l'homme et qui avaient donné lieu à un ensemble impressionnant de dispositions institutionnelles au lendemain des horreurs de la Seconde Guerre mondiale ne pèsent plus très lourd dès lors qu'ils ne servent plus les intérêts stratégiques occidentaux dans le cadre de la rivalité Est-Ouest, et surtout dès lors que le nombre des réfugiés et leurs caractéristiques culturelles peuvent menacer la stabilité économique et sociale des pays d'accueil, ou, selon l'expression d'Ole Waever et Barry Buzan, leur « sécurité sociétale⁶ ». Mais un peu de recul nous montre que les efforts de solidarité (y compris concernant l'accueil et la protection des réfugiés), malgré leur tragique insuffisance face aux besoins, sont de loin supérieurs à tout ce qui a été pratiqué jusqu'ici dans l'histoire de la planète. Simplement, aujourd'hui, il semblerait que les États et les majorités silencieuses penchent plutôt du côté du repli, et que ce soient des minorités actives s'exprimant à travers des organisations non gouvernementales et, parfois, portées par des mouvements d'opinion plus larges suscités par la perception nouvelle de la « souffrance à distance » grâce à la télévision, qui incarnent la solidarité.

Encore faut-il nuancer également cette idée, puisque, précisément, nous sommes à l'époque où « l'humanitaire d'État » s'inscrit pour la première fois dans la politique internationale et se présente comme le détachement avancé d'une communauté internationale qui devrait prendre le relais. Et c'est celle-ci qui est désespérément absente lorsqu'il s'agit de passer des initiatives ponctuelles aux structures permanentes, surtout sur le plan des politiques d'asile.

Et pourtant, par un nouveau renversement, il se pourrait que ce soit l'immigration, et plus particulièrement celle qui résulte de l'émigration forcée, qui constitue, avec l'activité des mafias transnationales, le dernier obstacle à la fragmentation structurelle du système international, le dernier lien entre deux mondes en voie de séparation.

Incontestablement, parmi les descriptions et les prophéties concernant l'évolution internationale, plus que la « fin de l'histoire » à la Fukuyama ou que le « conflit des civilisations » à la Huntington, celles qui sonnent le plus juste actuellement sont celles de Jean-

6. O. Waever, B. Buzan et al., *Identity, Migration and the New European Security Agenda*, Londres, 1993.

Christophe Rufin, dans *l'Empire et les nouveaux barbares* (Paris, Latès, 1991) ou de Max Singer et Aaron Wildanski, *The Real World Order: Zones of Peace, Zones of Turmoil* (Chatham, N.J. Chatham House Publ., 1993). Selon eux, le contraste est de plus en plus net entre la partie développée du monde, où la guerre semble dépassée au profit de l'interdépendance, voire de la démocratie, et la périphérie en proie aux luttes ethniques et religieuses, nationales et sociales, à la misère, à la révolution et à la guerre. Le premier monde voit de plus en plus le second soit comme une menace soit comme un gouffre de problèmes insolubles pour lequel on ne peut pas faire grand-chose de positif mais dont il s'agit avant tout de s'isoler pour ne pas s'enfoncer dans ses sables mouvants ou être contaminé par ses maux. Mais cet isolement ou cette mise en quarantaine sont-ils possibles ? Oui, dans une certaine mesure comme le montre la relative efficacité avec laquelle l'Europe occidentale a su se fermer aux demandeurs d'asile. Sont-ils vivables à long terme ? Oui encore, économiquement, car sur ce plan le monde développé peut fort bien se passer de sa périphérie. Mais d'une part les circuits du commerce des armes, de la drogue, du matériel nucléaire, contrôlés par des mafias à la fois nationales, subnationales et transnationales, défient tout autant la frontière des deux mondes que celles des États ; d'autre part – et c'est ce qui nous intéresse ici –, plus misère et conflits font rage dans la périphérie, plus leurs victimes ont tendance à refluer vers le centre. Celui-ci ne peut les refouler que dans certaines limites, même matérielles : nous avons signalé en commençant la manière dont la peur des réfugiés est, sinon le commencement de la sagesse, du moins le ressort de l'action des gouvernements américain dans le cas de Haïti et français dans le cas de l'Algérie. D'autre part, il ne peut le faire qu'en chevauchant la vague d'une xénophobie et d'une angoisse sécuritaire qui mettent en danger la paix sociale, l'État de droit et la démocratie qu'il voudrait justement préserver chez lui.

Pour le meilleur et pour le pire, les deux mondes sont liés par une interpénétration sociale et culturelle qui semble bien irréversible, à moins d'un nettoyage ethnique généralisé. Le rôle des diasporas – tantôt *boat people* ou réfugiés misérables, tantôt lobbyistes efficaces, dans le pays d'accueil, pour ou contre le pays d'origine, tantôt soutiens financiers de celui-ci ou acteurs de ses luttes politiques, tantôt protagonistes d'alliances et rivalités économiques clandestines ou ouvertes qui vont du local au global – illustre bien la diversité des voies du transnational.

Le problème posé, au-delà à la fois des principes universels et des conjonctures particulières, est donc bien celui de la nature des acteurs de la scène mondiale et de leurs relations. On peut, sous

l'angle qui nous occupe, distinguer les deux grandes approches simplificatrices – celle, classique, de l'inter-étatique et celle, modernisatrice, du transnational –, et deux tentatives de dépassement (par la communauté globale, la « société-monde » ou la « terre-patrie ») ou de compromis (par la société internationale ou par les « régimes »). Toutes, me semble-t-il, sont mises en difficulté par le problème des réfugiés et par ses dimensions de plus en plus incontrôlables.

La théorie « réaliste » classique n'a certes pas de mal à expliquer le comportement des États dans le cas des réfugiés, leurs préférences pour les intérêts par rapport aux principes, et pour les intérêts particuliers et à court terme par rapport aux intérêts collectifs et à long terme. Elle aurait prédit, par exemple, que la politique d'immigration commune se limiterait à une politique commune d'exclusion plutôt qu'à un partage commun du fardeau. Mais, précisément, elle n'explique pas grand-chose d'autre que la logique de la compétition, des alliances et de l'équilibre entre États. Elle n'a pas grand-chose à dire sur leurs divisions internes et sur leurs liens transnationaux, bref sur les sociétés. Or c'est dans cette dimension que se situe avant tout le problème des réfugiés. La théorie réaliste se donne les États nationaux constitués, et elle est d'autant plus à son aise que l'on se rapproche du modèle des billes de billard, c'est-à-dire de l'unité maxima à l'intérieur des unités et de la séparation maxima entre elles. Or s'il y a réfugiés, c'est qu'il y a hétérogénéité et conflit à l'intérieur d'un pays et liens privilégiés, ethniques, idéologiques ou simplement géographiques de certains groupes avec d'autres pays. Pour voir le même problème sous un autre angle, la théorie réaliste privilégie la stabilité intérieure et la flexibilité diplomatique ou la conquête militaire comme modes de changement. Elle est relativement silencieuse devant les révolutions ou devant la désintégration des empires et devant la naissance de nouvelles unités. Or ce sont là les phénomènes qui produisent les réfugiés.

Il n'est pas étonnant, dès lors, que l'on ait pu voir en ceux-ci un argument de poids en faveur de l'école opposée, celle du transnational. C'est ainsi que dans la préface du livre de Leon Gordenker, *Refugees in International Politics*, deux spécialistes des Nations unies écrivent : « A l'exception peut-être du commerce, le problème des réfugiés fournit la meilleure illustration de ce que le comportement et les calculs mesquins et égoïstes des États-nations souverains ont été influencés de façon significative par les forces transnationales⁷. » Réciproquement, Bertrand Badie, théoricien, avec Marie-Claude

7. Thomas G. Weiss et David Pitt, "Series Editors' Foreword" in Leon Gordenker, *Refugees in International Politics*, London, Croom Helm, 1987, p. 1 : "With the possible exception of trade, refugees provide perhaps the best illustration that the behaviour and narrow self-interest calculations of sovereign nation-states have been significantly influenced by transnational forces."

Smouts, *Du retournement du monde*⁸ par les flux transnationaux, voit dans les migrations, un « élément important des flux transnationaux qui entretiennent la “turbulence” du monde contemporain, leur part la plus rebelle parce que la moins réductible aux choix collectifs⁹ ». Il y voit un élément essentiel de la crise de l'État et de la citoyenneté par « l'extrême atomisation des choix migratoires », illustration de l'« individualisation du monde » en général et des choix internationaux en particulier, et par la déterritorialisation.

Ne peut-on pas se demander, cependant, si ces considérations ne sont pas surtout valables pour les mouvements migratoires autres que ceux des réfugiés, et si ces derniers n'en montrent pas précisément les limites ? Lorsque l'effet *pull* l'emporte nettement sur l'effet *push*, lorsqu'il s'agit d'émigrants attirés par l'espoir d'une meilleure vie ou par les « lumières de la ville », on peut, certes, décomposer leurs déplacements en stratégies individuelles, d'autant plus imprévisibles qu'elles sont décentralisées. Mais pour les masses qui fuient sur les routes le génocide, ou même la guerre civile, ou même la famine, est-il très éclairant de constater que chacun des individus qui les composent poursuit une stratégie de survie qui peut être décrite en termes de choix rationnel¹⁰ ?

N'est-il pas plus important d'essayer de comprendre les mouvements de panique¹¹, la contagion meurtrière, la dialectique des passions collectives comme la peur et la haine ? Et, si stratégie rationnelle il y a, n'appartient-elle pas à ceux qui ont le pouvoir, le plus souvent étatique, d'expulser ou de refouler, plus qu'à ceux qui sont ballottés entre les deux ?

En ce sens, le sort actuel des réfugiés pourrait être interprété comme une régression terrifiante dans la liberté individuelle de choisir le lieu de sa résidence, donc de vivre dans un endroit, ou de le quitter, ou de s'installer dans un autre, comme une réaffirmation, non moins terrifiante, du territoire, de la nation ou de l'État, bref de toutes les réalités que le retournement transnational du monde avait relativisées ? Ce serait précisément ceux qui en sont le plus privés, les apatrides, les « réfugiés sur orbite » et les hommes et femmes sans feu ni lieu et du coup privés, faute de communauté, du « droit à avoir des droits » selon l'expression de Hannah Arendt, qui seraient les témoins de leur persistance et de leur importance. La nation a perdu sa cohérence, l'État son autorité, leur territoire

8. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992.

9. « Flux migratoires et relations transnationales » in B. Badie et C. Wihtol de Wenden, *Le Défi migratoire. Questions de relations internationales*, Paris, Presses de la FNSP, 1994, chap. I, p. 27.

10. Sur les excès auxquels on assiste dans l'application de cette approche. cf. Chalmers Johnson et E.B. Keehn, "A Disaster in the Making: Rational Choice and Asian Studies", *The National Interest*, 36, été 1994, p. 14-22.

11. Cf. Jean-Pierre Dupuy, *la Panique*, Paris, 1991.

est à la fois fragmenté et pénétrable, et pourtant, comme l'indique Gil Loescher, « l'existence de réfugiés résulte directement de décisions politiques prises par des États souverains, avec des conséquences qui s'étendent au-delà des frontières nationales¹² » et « les États nationaux demeurent les acteurs décisifs dans tout ce qui a trait aux réfugiés¹³ ». De même, Marie-Françoise Durand indique que « la migration ne déterritorialise pas mais aiguise les tensions entre la territorialité et son contraire¹⁴ ».

On pourrait en dire autant pour les rapports de l'étatique et du transnational ou, plus généralement, entre pouvoir et légitimité puisque, de plus en plus, celle-ci, du moins selon le consensus occidental, est du côté de l'individu et de l'universel, mais que, le plus souvent, le pouvoir appartient à des forces collectives particulières, étatiques ou non, qu'elles soient militaires ou financières, religieuses ou ethniques.

C'est à cette tension à la fois théorique et pratique que se heurtent tous ceux qui s'efforcent aujourd'hui de penser ou d'organiser les relations internationales. Il est clair en particulier pour le problème des réfugiés, comme pour celui du génocide ou celui de l'environnement ou de la prolifération nucléaire, qu'il ne pourra vraiment être traité qu'en dépassant le monopole des États au profit d'un point de vue plus universel au sens des droits de l'homme, ou plus global au sens des intérêts collectifs de la planète. La question est de savoir si ce point de vue reste, comme le disait Hegel, « sur le plan du devoir-être », ou si l'évolution réelle, notamment à travers l'interdépendance économique, la communication globale et les flux transnationaux, commence à esquisser une synthèse effective du global et du local, de l'universel et du particulier.

Pour ce qui concerne le problème des réfugiés, les appels en ce sens se multiplient mais ils enregistrent la contradiction centrale plus qu'ils n'indiquent son dépassement. Dans un excellent article sur « Droit d'asile et nouvel ordre mondial », Sylvie Perras écrit : « La recherche d'une véritable solution au problème des réfugiés devra, tôt ou tard, admettre la nécessité d'une refonte du système international en dépassant le cadre exigü de l'État-nation¹⁵. » Mais tout l'article est consacré à montrer, pour la déplorer, la réaffirmation de ce cadre exigü à travers ce que le sous-titre appelle : « Crispations sur la frontière : l'envers de la globalisation ».

12. Loescher, "Introduction", *op. cit.*, p. 8 : "Refugees are usually created as the direct result of political decisions taken by sovereign states with consequences that extend beyond national borders".

13. *Ibid.*, p. 19 : "National states remain the decisive actors in refugee affairs".

14. Cf. M.-F. Durand, « Entre territoires et réseaux » in *le Défi migratoire*, *op. cit.*, chap. 7, p. 141-158.

15. Sylvie Perras, « Droit d'asile et nouvel ordre mondial. Crispations sur la frontière : l'envers de la globalisation », *Revue d'études internationales*, vol. 25, n° 1, mars 1994, p. 91-116.

Catherine Wihtol de Wenden espère « que l'immigration pourra contribuer à promouvoir la dimension transversale des droits de l'homme dans les relations internationales, par delà les logiques d'État et les tensions de l'opinion publique¹⁶ ». Mais elle constate que « tout en préfigurant, par l'interpellation des droits de l'homme, un ordre mondial nouveau », les migrations et les institutions qui s'efforcent d'y répondre, notamment sur le plan européen, ont conduit à de nouvelles discriminations.

Apparemment plus optimiste, Marie-Françoise Durand se demande si les migrations ne sont pas « un accélérateur de la genèse d'une société-monde ». Elle constate que « les véritables régulations vont bien au-delà de politiques d'aide au retour, ou même de respect des droits de l'homme ; elles ne sont possibles qu'au sein d'un système politique mondial associant l'ensemble des acteurs dans un projet politique commun, qui articule liberté de circulation et responsabilité collective et individuelle ». Mais elle passe du souhait critique à la prévision prudente en concluant : « Derrière les tensions, crises et replis, se dessinent peut-être les premiers éléments d'une société-monde. »

Si, sur le plan analytique, elle fournit une contribution majeure à la synthèse souhaitée en proposant de penser « une articulation des territoires et des réseaux plus qu'une opposition entre un monde d'États et un monde de flux¹⁷ », il est difficile de ne pas renchérir sur sa prudence plutôt que sur son optimisme tant sur le problème qui nous occupe que sur les perspectives du projet commun au système politique mondial.

D'abord, une nouvelle fois, là où la situation migratoire au sein de communautés constituées par des sociétés développées libérales et proches sur le plan économique, politique et culturel, permet le diagnostic : « plus de mouvements et plus de fluidité mais moins de raisons de migrer », la situation des réfugiés obligés de fuir les catastrophes de l'autre monde et refoulés par le premier ou parqués dans des camps, est exactement inverse : plus de raisons de migrer mais moins de mouvements et de fluidité.

Ensuite et plus généralement, si la société est mondiale, les communautés sont particulières. La contradiction entre une société moderne universelle en principe par l'économie, la technique, les communications, et une politique fragmentée tant au niveau du pouvoir qu'à celui des solidarités, subsiste plus que jamais. La notion de « communauté internationale », si souvent employée dans les discours officiels, comme celle de « nouvel ordre mondial » aujourd'hui

16. Catherine Wihtol de Wenden, « Migrations et droits de l'homme » in *le Défi migratoire*, *op. cit.*, chap. 8, p. 159-160.

17. M.-F. Durand, *op. cit.*, p. 154-155.

discréditée, du moins sur le plan de la paix et de la justice, repose sur l'équation, hautement contestable, entre société mondiale, organisation internationale, ONU, Conseil de sécurité et membres permanents de ce dernier. Certes, dans les interstices de l'inter-étatique, il existe une présence croissante de l'universel, que j'ai essayé de signaler ailleurs¹⁸ par le slogan : « conscience. experts, concert », désignant l'esquisse d'un sentiment de solidarité planétaire devant les crimes et les catastrophes au niveau de l'opinion publique, l'existence d'organismes impartiaux doués d'une autorité technique ou morale dont les avis ne sont pas forcément suivis par les États mais ne peuvent être totalement ignorés par eux, enfin la convergence (nullement automatique et permanente) des intérêts et des politiques des grandes puissances dans certaines circonstances (comme la guerre du Golfe) et sur certains problèmes (comme la prolifération nucléaire). Mais le dernier mot, quand il s'agit de beurre ou de canons, de ressources financières ou d'emploi de la force, appartient soit aux États soit à des acteurs encore moins soumis à des impératifs universels.

La tentation est grande, dès lors, de se replier sur le compromis représenté par la théorie anglaise de la « société internationale » ou par la théorie américaine des « régimes ». S'efforçant de dépasser l'opposition entre l'accent exclusif sur les rivalités de puissance qui caractérise la théorie réaliste et l'espoir révolutionnaire d'une autorité politique mondiale qui caractérise les théories idéalistes ou universalistes, elles insistent sur la possibilité des États d'organiser l'anarchie, c'est-à-dire de coopérer sans autorité supérieure ou arbitre extérieur, sur la base d'intérêts convergents et de valeurs, de règles, de pratiques et d'institutions communes ou réciproques.

Nous avons vu, dans la première partie de ce rapport, qu'un tel régime s'était progressivement constitué, depuis l'entre-deux-guerres, pour la gestion internationale du problème des réfugiés. C'est ce régime qu'a analysé, en particulier, Leon Gordenker, dans l'ouvrage que nous avons cité. Mais nous avons vu aussi que ce régime était battu en brèche par l'excès de demandes, par l'insuffisance de ressources et surtout par la tendance des États, en temps de crises, à privilégier de plus en plus leur intérêt immédiat et leur liberté d'action au détriment des règles communes. Or c'est justement là la faiblesse plus générale de solutions comme la « société internationale » ou les « régimes » fonctionnels. Elles risquent de fonction-

18. Cf. "Beyond Nationalism and Internationalism: Ethnicity and World Order", *Survival*, été 1993 ; « Par-delà le national et l'international : la dérision et l'espoir », *Universalis*, Encyclopaedia Universalis, 1993, repris dans mon recueil *la Violence et la paix. De la bombe atomique au nettoyage ethnique*, Paris, Éd. Esprit, 1995, 396 p. ; et « Les impuissances de la communauté internationale » in V. Naboum-Griappe (sous la dir. de), *Vukovar-Sarajevo, la guerre en ex-Yugoslavie*, Paris, Éd. Esprit, 1993.

ner par beau temps, dans les situations normales, mais de se gripper dans les situations extrêmes où chaque État obéit à ses propres priorités et à ses propres urgences et considère la coopération comme un luxe désirable mais inabordable. L'effort des organes chargés de dégager une ligne commune est ou bien rejeté ou bien utilisé comme alibi de l'inaction. Les institutions fondées sur la coopération intergouvernementale risquent, en temps de crise, d'osciller entre la paralysie et l'anarchie. En tout cas, l'accord minimum se fera plus facilement sur une ligne défensive et conservatrice que sur des initiatives innovatrices et positives. Et c'est bien ce qu'illustre, plus peut-être qu'aucun autre (y compris même celui du maintien de la paix) le cas du problème des réfugiés.

Des projets politiques dans la contradiction

De manière plus importante que l'embarras (après tout sans conséquences historiques ou cosmiques immédiates et évidentes) des théoriciens, celui-ci nous fait toucher du doigt, en effet, la crise profonde que traversent les projets politiques qui, après les deux guerres mondiales et les deux totalitarismes, s'efforçaient d'éviter un retour à la même logique des rapports de forces militaires et économiques entre États. Il s'agit évidemment de l'ONU, et de la brève renaissance, après la fin de la guerre froide, des espoirs mis en elle. Plus encore, il s'agit du projet sans doute plus réaliste et plus irréversible (parce que concernant un ensemble plus homogène et plus inextricablement interdépendant) de l'intégration européenne. Cette crise est liée aux rapports des États centraux avec les institutions de l'organisation qu'ils ont créée, à leurs rapports entre eux, et à leurs rapports avec la périphérie, extérieure ou intérieure.

Le premier problème ne peut évidemment connaître de solution entièrement satisfaisante. A moins d'un État mondial ou européen unitaire, il y aura toujours contestation sur les pouvoirs respectifs des institutions communes et des différents États, et en particulier sur le rôle de leurs bureaucraties respectives. Mais la situation actuelle est particulièrement contraire aux objectifs proclamés. Dans le cas de l'ONU, l'expérience yougoslave est exceptionnellement éloquent. Elle mène à des conflits intérieurs à l'ONU, sur place (entre le HCR et la FORPRONU) et entre les hommes du terrain et New York, qui tiennent à l'ambiguïté de la mission entre l'humanitaire, le maintien de la paix et son imposition, et à des conflits plus radicaux entre les deux ONU, celle de l'organisation et celle des États. C'est le Conseil de sécurité qui décide de se saisir d'un problème

et qui définit le mandat et ce sont, encore, les États qui décident du niveau de participation humaine et financière, mais ce sont le Secrétaire général ou ses représentants qui détiennent le commandement des opérations. Il y a, dès lors, hésitation et blocage à tous les niveaux. Il serait souhaitable que le Secrétariat général ait une plus grande autorité au niveau de la définition de la situation et du mandat, mais qu'en revanche les décisions de terrain ne soient pas soumises à son veto, voire à une appréciation pour laquelle il n'est pas compétent¹⁹. La situation n'est pas aussi paradoxale dans le domaine des réfugiés mais il reste que le rôle du HCR ne peut pas ne pas dépendre d'une politique d'ensemble vis-à-vis du conflit qui n'a jamais été définie au grand jour et en commun.

Cette lacune est encore plus éclatante dans le cas de l'Union européenne. On a souvent remarqué que celle-ci avait davantage progressé sur le plan juridique, par les pouvoirs reconnus à la Cour de justice des Communautés européennes, que sur les plans économique, politique et militaire, et, parmi ceux-ci, davantage sur le plan économique, par le grand marché, que sur celui des politiques communes. Pour les politiques d'immigration, et plus particulièrement pour l'accueil des réfugiés, il n'y a pas d'équivalent à ce rôle des institutions et des forces non gouvernementales. La compétence de la Cour de justice n'est pas reconnue, le rôle du Parlement européen est nul. L'article K du traité de Maastricht donne un certain rôle à la Commission, mais celui-ci reste marginal par rapport à la prolifération d'instances intergouvernementales souvent confidentielles qui s'arrogent le monopole de la concertation en matière de politique d'immigration²⁰.

Certes, l'arbre se juge à ses fruits et il n'y a pas à faire un fétiche du rôle des instances supranationales. Mais, précisément, la Commission de Bruxelles est la seule à proposer de manière insistante et répétée, une politique d'immigration commune et globale. Elle est la seule à souligner que l'on ne peut séparer ni l'intérieur de l'extérieur (donc que la libre circulation à l'intérieur de l'Union et des politiques d'immigration divergentes sont inconciliables) ni les politiques envers les immigrants et les conceptions de la nationalité et de l'ordre juridique et social intérieur des différents pays, à un bout, et, à l'autre, leurs politiques envers les pays d'origine au point de vue de l'ouverture à leurs produits, de l'aide à leur développement, de l'intervention dans leurs conflits. Mais ses projets

19. Cf. mon étude sur : « L'ONU en ex-Yougoslavie : le maintien de la paix sans paix », à paraître dans M.-C. Smouts (sous la dir. de), *L'ONU et la guerre. La diplomatie en kaki*, Bruxelles, Complexe, 1994.

20. Cf. A. Cruz, *Schengen, groupe ad hoc immigration et autres instances intergouvernementales européennes*, document de travail n° 12, juin 1993, Commission des Églises auprès des migrants en Europe.

et objurgations se sont heurtés jusqu'ici à la volonté des États d'une part de sauvegarder leur indépendance respective, d'autre part de traiter ces différentes dimensions de leurs politiques dans des cadres différents²¹.

Ce qui est le plus frappant, et le plus significatif et inquiétant pour l'avenir de la construction européenne, c'est l'absence totale de solidarité entre les États membres de l'Union. Les demandeurs d'asile, réfugiés politiques et réfugiés de guerre de l'ex-Yougoslavie sont accueillis avant tout en Allemagne mais aussi dans quelques autres pays comme l'Autriche et la Suède, de manière totalement disproportionnée aux autres pays hôtes. C'est en vain que, de manière répétée, ces pays, soutenus par la Commission, ont demandé à leurs partenaires de partager leur fardeau, notamment pour les réfugiés d'ex-Yougoslavie. Ceux-ci se sont dérobés sous des prétextes divers (leur rôle militaire, leur préoccupation avec les réfugiés du Sud, auxquels ils refusent pourtant l'asile de manière encore plus rigoureuse) de sorte que les pays plus accueillants ont commencé à leur tour à renvoyer tous les cas marginaux (Albanais, Kosovars, Croates, etc.).

On a pu dire que l'échec de l'Europe à ramener la paix en Yougoslavie tenait soit au caractère insoluble du problème soit à l'absence d'une défense européenne commune. Aucune de ces justifications n'a la moindre plausibilité pour ce qui concerne le traitement des réfugiés qui était clairement à la portée de la Communauté. Comme l'a remarqué Patrick Weil, lors de la guerre d'Espagne la France n'est pas intervenue militairement mais elle a accueilli les réfugiés. La reconnaissance du problème des réfugiés comme une « ardente obligation » européenne aurait pu redorer le blason de la Communauté. Elle aurait, comme l'instauration de quotas à l'immigration, correspondu à l'intérêt bien compris de chacun des États-membres, s'il est vrai que le postulat de la construction européenne est que l'instabilité des uns nuit à la stabilité des autres.

Il serait pourtant faux de dire que les États n'ont pas cherché à harmoniser leurs politiques d'immigration. Les accords de Schengen en témoignent, même si leur application connaît force retards et difficultés. Le problème est que ce qu'on s'est efforcé d'harmoniser c'est essentiellement le contrôle aux frontières, et le refoulement des faux réfugiés et des immigrants illégaux. « La politique d'immigration », selon l'expression de M. Mihalka, « est devenue essentiellement une affaire de police²². » D'autre part, il est vrai qu'il y a eu harmonisation du droit d'asile, notamment par adaptation de

21. Cf. M. Mihalka, "German and Western Responses to Immigration from the East", *RFE/R.L. Research Report*, vol. 3, n° 23, 10 juin 1994, p. 47.

22. M. Mihalka, "German and Western Responses...", *op. cit.*, p. 46.

la législation allemande à celle des autres pays de l'Union. Mais, comme l'a souligné Gérard A. Neumann, l'harmonisation juridique en l'absence d'harmonisation substantielle (c'est-à-dire politique et sociale) comporte de grands dangers²³. Une fois de plus les priorités ont été inversées. Cela est particulièrement grave pour la clause du premier pays d'asile, qui permet aux États de se décharger de leurs responsabilités sur leurs voisins, même si ceux-ci n'offrent pas de garanties équivalentes au point de vue des droits de l'homme. Et cela devient franchement désastreux dans le cadre des accords de réadmission négociés avec des pays extérieurs dits « premiers pays d'asile sûr » comme les pays d'Europe centrale ou même des Balkans : « Sans de plus amples garanties, des accords du type Dublin et Schengen peuvent amener les États à mettre en cause le processus des réfugiés. De tels régimes pourraient permettre aux pays riches de ne pas assumer la responsabilité de décisions qu'ils ne pourraient justifier s'ils les prenaient eux-mêmes. Rothkegel a raison, lorsqu'il décrit cette renonciation comme une objection à la Ponce Pilate²⁴. »

Mais cette affaire de réadmission dans les pays tiers, voisins de la Communauté, est grave non seulement pour les réfugiés eux-mêmes, mais pour les rapports de l'Union européenne avec sa périphérie. Elle consiste à se décharger sur des pays qui ont encore plus de difficultés à accueillir les réfugiés que les pays d'Europe occidentale, à la fois à cause de leur situation précaire de transition économique et sociale post-communiste et à cause de leur situation géographique menacée par les retombées des conflits intérieurs à l'ex-Yougoslavie et à l'ex-Union soviétique. Elle les encourage à pratiquer entre eux la même politique de fermeture, génératrice de frictions. Elle prolonge ce que Ralf Dahrendorf, avec quelque exagération mais non sans vérité, a dénoncé comme un double protectionnisme, le refus de leurs produits et le refus de leurs émigrants. Elle confirme que, dans la conception des Européens de l'Ouest, il y a un choix à faire entre leur propre stabilité et celle de leurs voisins et que, pour ne faire courir aucun risque à la leur, ils ont préféré non seulement se résigner à l'instabilité de ces derniers mais y contribuer²⁵.

Quoi de plus contraire à ce qui est censé être l'objectif même de la construction européenne, la pacification d'un continent uni,

23. Gerald L. Neumann, "Buffer Zones against Refugees; Dublin, Schengen and the German Asylum Amendment", *Virginia Journal of International Law*, 33, printemps 1993. Je remercie le professeur S. Simitis qui m'a signalé et communiqué cet important article.

24. *Ibid.*, p. 526 : "Without further guarantees of consistent adjudication, mandatory jurisdictional rules of the Dublin and Schengen type have the potential to enlist buffer states in decreasing the quality of refugee processing. Such regimes may permit wealthier countries to disclaim responsibility for decisions they could not justify making themselves. Judge Rothkegel aptly labels this disclaimer as the Pontius Pilatus objection."

25. Cf. M. Mihalka, *op. cit.*, p. 37.

aussi bien qu'à ce qu'est censée être la philosophie de ses membres, à savoir le respect des droits de l'homme et le souci d'éviter la répétition des horreurs passées ?

Comme beaucoup d'œuvres plus illustres, cet article s'arrêtera à cette partie critique. Son auteur n'a l'ambition de reconstruire ni la théorie des relations internationales, ni la politique des États et de leurs organisations collectives envers le problème des réfugiés. Indiquons seulement qu'un progrès à la fois théorique et pratique devrait être attentif à trois dialectiques auxquelles nous avons fait allusion ailleurs.

La dialectique des *minorités*, des *frontières* et des *migrations*. Le problème des réfugiés intervient dans toute sa gravité lorsqu'on n'a réussi à organiser ni la coexistence des minorités dans un même État ni, faute de celle-ci, la modification pacifique des frontières, ni en dernier recours, les transferts négociés de populations. Mais la première étape, souhaitable, et les deux autres, recours toujours déplorables mais parfois inévitables, supposent soit une culture de la tolérance, soit une autorité extérieure, soit les deux, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui, de la Yougoslavie au Rwanda. D'où les deux autres conditions, intérieure et internationale.

La dialectique de la *démocratie*, de l'*État de droit* et des *droits de l'homme*. Il n'y a pas aujourd'hui d'État de droit sans démocratie et il ne saurait y avoir longtemps de démocratie sans État de droit. Les droits de l'homme sont le fondement philosophique de l'une et de l'autre, mais ils ne sauraient être respectés et assurés sans l'une et sans l'autre. Seule la présence des trois éléments garantit l'absence de purification ethnique ou civique, raciale ou idéologique, et donc de production de réfugiés.

La dialectique kantienne, de l'*État républicain*, de l'*organisation internationale* (ou de l'alliance d'États libres) et du *droit cosmopolitique* (ou droit de chaque individu comme habitant de la planète). C'est seulement dans ce cadre international que la production de réfugiés aurait des chances de régresser. Cela ne dépend pas, aujourd'hui, de l'Union européenne, des démocraties occidentales ou de l'ONU. Mais ce qui dépend d'elles c'est de comprendre et d'affirmer que chaque individu a des droits en tant qu'homme mais ne peut en bénéficier pleinement qu'en tant que citoyen, et que la première tâche de la construction européenne comme de l'organisation internationale devrait être de donner ou de rendre une communauté à ceux qui n'en ont plus²⁶.

Pierre Hassner

26. Cf. « L'émigration, problème révolutionnaire », *Esprit*, juillet 1992.