

FAITS ET DOCUMENTS

LA CONTRIBUTION DES AGENCES BÉNÉVOLES À L'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS

Différences par rapport à l'action gouvernementale

La division européenne du bureau d'assistance technique des Nations Unies à Genève, aidée du Gouvernement suédois et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, a organisé à Sigtuna près de Stockholm, au printemps 1960, un « séminaire européen » consacré à l'aspect économique et social de l'intégration des réfugiés. Un rapport vient d'être publié en anglais dans lequel — outre les recommandations et conclusions de ce séminaire — on peut lire les principaux exposés qui y furent présentés¹.

Celui de M. HENRIK BEER, alors secrétaire général de la Croix-Rouge suédoise et maintenant, comme on le sait, secrétaire général de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, présente un intérêt tout spécial pour le monde de la Croix-Rouge. Il a traité de la contribution des agences bénévoles à l'intégration des réfugiés et souligne en quoi cette action se distingue de l'action gouvernementale. Nous sommes heureux d'en reproduire ci-dessous une version française (N.d.l.R.).

L'objet de cet exposé n'est pas de fournir un rapport détaillé sur l'activité des agences bénévoles pour l'aide aux réfugiés à travers le monde, mais plutôt de présenter quelques idées générales expliquant pourquoi ces agences ont été amenées à jouer un si grand rôle dans l'œuvre en faveur des réfugiés et

¹ Documentation des Nations Unies — 1960.

montrant comment et en quoi leur contribution diffère essentiellement de l'action des organismes gouvernementaux. Mes observations se rapporteront avant tout à notre expérience en Suède.

1) **Idées générales.** — Toute action pour les réfugiés se fonde sur certaines idées humanitaires essentielles concernant la valeur intrinsèque de l'être humain et sur notre devoir de soutenir et d'aider les autres hommes sans aucune discrimination de race, de religion ou d'opinions politiques. Etant donné que ces idées constituent la base sur laquelle les organisations bénévoles sont édifiées, il est évident que celles-ci ont le devoir de jouer un rôle actif dans l'œuvre pour les réfugiés.

Les organisations humanitaires qui s'occupent d'aider les réfugiés peuvent être réparties en diverses catégories. Il faut établir une distinction entre les agences dénuées de tout caractère politique ou confessionnel, les plus nombreuses en Suède, et celles qui ont une base confessionnelle, très répandues en beaucoup de pays. Ailleurs, on trouve aussi des agences qui ont plus ou moins d'attaches avec la politique.

Dans les Etats qui ont adopté un système de sécurité sociale très étendu et bien développé, où la responsabilité du bien-être social repose d'abord sur les autorités officielles, il n'en existe pas moins des besoins humanitaires auxquels ne peuvent faire face les organisations publiques, besoins qui, par conséquent, réclament des concours de caractère privé. D'une manière générale, toutefois, il ne faut pas considérer ces activités comme constituant autant de protestations contre l'action gouvernementale — ou peut-être le manque d'action gouvernementale — comme tel fut souvent le cas, dans le passé; au contraire, l'action privée est menée dans un esprit de coopération avec les autorités publiques apportant un supplément aux dispositions prises par le Gouvernement.

2) **Mobiles de l'action gouvernementale.** — Si l'on excepte les situations qui comportent de fortes données politiques, il y a en général deux sortes de mobiles qui inspirent l'action gouvernementale à l'égard des réfugiés: ceux *d'ordre économique* et ceux *d'ordre humanitaire*.

Il est clair en effet qu'un afflux de réfugiés représente généralement une valeur économique, non seulement par l'accroissement de population qui en résulte pour des pays relativement peu peuplés, mais encore par une « contribution technique et intellectuelle » d'importance considérable. Le pays d'accueil reçoit en effet ainsi une réserve d'hommes formés et expérimentés sans avoir eu à payer les frais de leur formation. En période de prospérité et de grande productivité industrielle, alors que la demande de main-d'œuvre qualifiée est importante, l'aspect positif de cet avantage économique se fait rapidement sentir. En d'autres temps, il peut ne pas s'imposer immédiatement ; cependant, l'avantage reste au fond le même. Le fait que les gouvernements invoquent parfois ouvertement ces arguments démographiques et économiques pour fonder une politique active en faveur des réfugiés, ne souffre aucune critique au point de vue moral ou humanitaire. Au demeurant, il est de la plus grande importance que l'on soit bien informé de ces faits dans les milieux où l'on serait peut-être moins sensible aux arguments humanitaires et où l'on aurait besoin d'y trouver les raisons d'une action positive en faveur des réfugiés. D'ailleurs, il faut toujours se rappeler qu'à la longue, aucune décision humanitaire de cet ordre ne saurait prévaloir sans l'appui de considérations d'ordre économique.

3) **Le rôle des agences bénévoles dans les cas graves.** — La situation de maint réfugié est complexe du point de vue politique, spécialement quand elle résulte brutalement de conflits internationaux. Alors, dans la phase initiale de tels conflits, les agences bénévoles peuvent jouer un rôle important en influençant l'opinion publique dans un sens libéral et en se faisant, en quelque sorte, l'expression de cette opinion publique, là où le gouvernement hésite à adopter une attitude libérale en faveur des réfugiés.

En présence de besoins surgissant soudain, l'édification d'une organisation adéquate en vue de recevoir les réfugiés implique des délais ; c'est alors qu'une attitude favorable et positive de la population tout entière prend d'autant plus de valeur. La bonne volonté qu'elle montrera en fournissant

une aide immédiate par l'entremise des agences bénévoles servira à combler les lacunes de l'action gouvernementale jusqu'à ce que celle-ci ait pu être organisée de manière plus précise. Les sympathies spontanées qui pourront se manifester en des pays autres que celui du premier accueil ont aussi leur importance. Dans toutes ces circonstances, les agences bénévoles fournissent les premiers secours et leur action constitue un « levier » de grande valeur. Quand des ressources matérielles appropriées ont été réunies, une opération de secours systématique peut être engagée, où les agences bénévoles, entraînées à travailler dans les cas d'urgence, savent agir rapidement avec un personnel expérimenté.

Le caractère neutre et non politique de ces agences les rend politiquement moins vulnérables ; leurs erreurs éventuelles ont moins de conséquence que n'en auraient celles d'organisations gouvernementales. Ce n'est pas le moindre argument pour soutenir que des organisations bénévoles doivent continuer à jouer le rôle prépondérant qu'elles assument au début d'une œuvre de secours, comme tel fut le cas en faveur des réfugiés de Palestine, de Hongrie, d'Algérie, etc. Sans dissimuler l'existence d'éléments négatifs, tels que le danger de doubles emplois, ou la disproportion entre les tâches et les moyens dont disposent ces organisations privées dans les pays de premier accueil, il faut reconnaître l'avantage évident du rôle que jouent ainsi les agences bénévoles.

4) La part de l'aide privée durant la seconde phase d'une opération de secours en faveur des réfugiés. — La seconde phase des opérations de secours en faveur des réfugiés est caractérisée d'abord par la situation existant dans le pays de premier accueil, où l'on connaît le nombre approximatif des réfugiés qui doivent s'y établir, puis par le transfert de réfugiés vers des pays de second asile, où ils devraient en principe trouver un établissement définitif.

Tandis que la première phase des actions de secours consiste surtout à procurer aux réfugiés des abris d'urgence, de la nourriture, des vêtements et des soins médicaux, la seconde phase tend à fournir du travail à chaque individu, à assurer sa formation professionnelle et à le doter d'un logement permanent. Les

solutions différent de pays à pays. En Norvège, par exemple, on a formé un Conseil spécial pour les réfugiés, subventionné en grande partie par des fonds privés et formé de représentants des principales organisations humanitaires. En Suède, selon une formule différente, l'admission des réfugiés a été liée étroitement à la recherche de l'emploi par une agence gouvernementale : le Bureau national du marché du travail. Certains réfugiés handicapés ou malades sont soignés par d'autres agences gouvernementales, par exemple le Bureau national du bien-être social et le Bureau national de la santé. Au Danemark, la solution est à peu près la même qu'en Norvège.

On ne saurait dire lequel de ces systèmes est le meilleur. Ils se sont développés conformément aux conditions nationales. En Suède, où le gouvernement et ses services font face aux problèmes sociaux dans une large mesure, nous pensons parfois que l'élément bénévole ne devrait pas, pour autant, renoncer à prendre sa part de responsabilités, car il a certainement une contribution très spéciale à fournir, essentiellement différente des tâches du gouvernement.

L'initiative privée doit se rendre compte de ce que peuvent faire les autorités officielles et de ce qu'elles ne peuvent pas faire. En Suède, l'Etat accorde aux réfugiés les mêmes avantages d'ordre social qu'aux citoyens suédois ; ils ont droit aux mêmes assurances contre la maladie, le chômage, etc. ; en outre, ils reçoivent une aide de début pour s'organiser une nouvelle vie dans le pays. Cependant, l'aide de l'Etat se heurte à certaines limites administratives et doit se conformer à des principes généraux. L'Etat ne peut pas, par exemple, donner une assistance qui dépasse les normes en vigueur pour les citoyens suédois et, cependant, des considérations humanitaires peuvent justifier des exceptions à la fois d'ordre général et individuel. C'est alors que l'aide bénévole est désirable et utile. Pendant un certain temps après leur arrivée dans un nouveau pays, les réfugiés se trouvent souvent dans une position plus difficile que les habitants de ce même pays. L'aide bénévole peut alors contribuer à renforcer l'aide de l'Etat. Pour jouer ce rôle, un comité officieux s'est constitué en Suède, comprenant des représentants de la Croix-Rouge et des autorités gouvernementales intéressées

(Bureau national du marché du travail, Bureau national du bien-être social et Bureau national pour les étrangers). Ce Comité distribue aussi équitablement que possible les secours matériels offerts par la Croix-Rouge. Sous cette forme, des dons ont été faits pour l'ameublement des maisons, pour des habits, des médicaments, des soins dentaires, etc.

En ce qui concerne les soins dentaires, on a pu tenir compte des besoins individuels dont ne peuvent s'occuper les services gouvernementaux. Le Comité a été capable également d'aider à résoudre les difficiles problèmes du logement. Certains clubs de caractère non politique et certaines publications éditées par des réfugiés, ont aussi reçu une aide prélevée sur ces fonds d'origine privée.

Il faut en outre mentionner spécialement le service de consultation créé sous les auspices de la Croix-Rouge, en vue particulièrement d'aider les réfugiés hongrois. Ce bureau donne des avis et conseils sur tout ce qui concerne le bien-être social, les questions juridiques, les problèmes économiques et même les problèmes d'ordre individuel.

On dira peut-être qu'un tel service pourrait aussi bien être dirigé par les autorités officielles ; il ne semble pourtant pas que tel soit le cas. Il est important, en effet, que les réfugiés se sentent aidés par une organisation indépendante, spécialement chargée de leurs problèmes personnels. Cela est capital pour des réfugiés qui gardent souvent une méfiance instinctive à l'égard d'autorités gouvernementales quelles qu'elles soient. De tels réfugiés ont besoin d'une période d'adaptation avant de comprendre qu'ils peuvent rencontrer une attitude de bienveillance et d'humanité de la part d'autorités officielles.

Il importe aussi que le réfugié puisse s'identifier à un organisme dans ses propres relations avec les cadres officiels, employeurs ou autres, quelles que puissent être la bienveillance et l'humanité de ceux-ci. Il ne manque pas d'exemples de réfugiés qui, d'abord, n'ont pas compris la sollicitude active et les suggestions favorables d'un office gouvernemental et qui, sur l'intervention d'une tierce partie, ont été convaincus qu'ils ne pouvaient mieux faire, dans leur intérêt propre, que de se conformer aux suggestions faites.

Beaucoup de problèmes difficiles se posent en matière juridique, par exemple les mariages, les divorces, le droit de monter une affaire, ou la réunion de familles dispersées. Il en est de même pour le rapatriement. Toutes ces questions requièrent une attention spéciale et individuelle. Une telle attention est également requise dans les cas de troubles mentaux et émotionnels qui résultent si souvent de l'exode et des difficultés d'un nouvel établissement. En Suède, nous avons eu la chance de pouvoir recourir aux consultations et aux soins de deux psychiatres, eux-mêmes d'origine hongroise.

Ces services spéciaux ont été fournis également par des organisations autres que la Croix-Rouge; la Communauté juive en Suède, par exemple, a été très active dans l'aide aux réfugiés juifs. Cependant, je rappelle qu'ici les agences confessionnelles n'assument pas le rôle prépondérant qu'elles jouent en d'autres pays.

En ce qui concerne l'aide matérielle et économique, les agences autres que la Croix-Rouge ont concentré leurs efforts sur des catégories spéciales de réfugiés; par exemple, l'organisation suédoise « Sauvez les Enfants » a apporté à ceux-ci une aide considérable; d'autres organisations ont secouru les vieillards ou ont donné des sommes importantes pour parfaire l'appui apporté par l'Etat, sous forme de bourses d'études.

Il existe entre ces diverses organisations privées un certain contact dû surtout à la bonne volonté des personnes chargées des actions de secours. Souhaitons qu'il soit possible de développer ces contacts et que, dans un proche avenir, nous soyons à même de coordonner mieux encore notre commun travail humanitaire.