Rapport du Conseil de l'Europe sur le problème des réfugiés (Strasbourg, 1953)

Légende: En 1953, le Conseil de l'Europe rend public un rapport dans lequel il analyse le problème des réfugiés et des excédents de population en Europe.

Source: Que faire pour eux?, Le problème des réfugiés et des excédents de population en Europe vu par le Conseil de l'Europe. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 1953.

Copyright: (c) Conseil de l'Europe

URL: http://www.cvce.eu/obj/rapport_du_conseil_de_l_europe_sur_le_probleme_des_refugies_strasbourg_1953-fr-0b1e997e-a059-47bf-b135-127bec22f74a.html

Date de dernière mise à jour: 24/10/2012

Que faire pour eux? - Rapport du Conseil de l'Europe sur le problème des réfugiés (Strasbourg, 1953)

[…]

II. — Bilan des excédents de population

A. Réfugiés nationaux

L'arrivée massive de réfugiés a soulevé un grave problème dans quatre pays d'Europe: la République Fédérale d'Allemagne, l'Autriche, la Grèce et la Turquie.

Allemagne

Le nombre de réfugiés et expulsés se trouvant actuellement sur le territoire de la *République Fédérale d'Allemagne* se monte à 9.600.000. La quasi-totalité des déportés étrangers qui s'y trouvaient à la fin des hostilités (8.100.000) a fait place aujourd'hui à des Allemands ; les uns, Allemands proprement dits, provenant des territoires à l'Est de la ligne Oder-Neisse et de la zone soviétique d'Allemagne ; les autres, étrangers de langue allemande qui, depuis des siècles, habitaient des pays du centre et de l'Est européen. Ces derniers ont obtenu la nationalité allemande dès leur arrivée en Allemagne.

D'autre part, jusqu'en décembre 1952, l'Allemagne a accueilli environ 445.000 personnes venant d'au delà du rideau de fer.

A partir de janvier 1953, ce chiffre monte brusquement: une nouvelle vague de réfugiés de la zone soviétique se déversait sur Berlin à la suite des nouvelles mesures de répression prises dans cette zone. Les frontières entre l'Allemagne occidentale et l'Allemagne orientale ayant été fermées, 30 à 40.000 personnes se présentaient mensuellement aux centres d'accueil de Berlin. Le chiffre total a dépassé 280.000 dans les dix premiers mois de l'année 1953. A titre de comparaison on peut noter que les lois américaines d'immigration permettent d'accueillir annuellement 160.000 immigrants aux Etats-Unis. Autant dire que Berlin devint un goulot d'étranglement connaissant des souffrances indescriptibles. La situation fut aggravée par le fait que si les réfugiés ne pouvaient évidemment pas rester à Berlin, ils ne pouvaient pas non plus quitter cette ville autrement que par la voie des airs. Au bout de quelques semaines, l'administration allemande réussit à organiser, avec l'assistance des autorités d'occupation et des compagnies aériennes étrangères, un pont aérien capable d'évacuer plus de 1.000 réfugiés par jour vers l'Allemagne occidentale.

La densité de la population en Allemagne occidentale, qui était de 115.7 habitants par km^2 en 1900, est passée à 1945 habitants par suite de cet afflux de réfugiés. Un tel accroissement, dû à la soudaine arrivée d'une masse de nouveaux habitants, crée des difficultés considérables, car leur intégration dans la vie économique, sociale, culturelle et politique du pays demande une réadaptation de toutes les institutions. D'autre part, la répartition inconsidérée des réfugies complique la situation : 80 % des réfugiés sans travail se trouvent dans des communes de moins de 3.000 habitants. Les centres industriels, dépourvus de logements, ne peuvent faire appel à cette main-d'œuvre entassée dans des régions agricoles. Depuis 1949, le Gouvernement fédéral s'efforce de redistribuer 600.000 réfugiés dans les régions fortement industrialisées. Ces mesures s'accompagnent de l'encouragement à la construction de logements. D'autre part, de sévères mesures fiscales ont été prises — telles que la loi sur la péréquation des charges (*Lastenausgleich*) — permettant de procurer à ceux qui ont tout perdu un minimum de meubles et d'articles de ménage et de se recréer une nouvelle existence. Enfin, l'effort fourni par les *Länder* allemands a été considérable; grâce à des avances de fonds, de nombreux ateliers et usines ont pu être ouverts afin d'y employer les réfugiés.

Ainsi, jusqu'au 31 mars 1953, 53.000 nouveaux emplois permanents ont été créés, moyennant des investissements publics de 174 millions de DM, chaque place coûtant approximativement 5.000 DM. Mais il ne fallait pas seulement créer des emplois dans l'industrie et dans l'artisanat, il fallait aussi offrir la possibilité à ceux des réfugiés qui avaient été indépendants auparavant de se refaire une existence

indépendante. Jusqu'en 1950, 129.000 entreprises de réfugiés avaient pu être ainsi ressuscitées sur le territoire de la République Fédérale. D'autres s'y sont ajoutées depuis. Parmi elles, on compte, 8.000 entreprises industrielles dont la création présente, à cause de leur grande demande en capitaux, une difficulté particulière pour les entrepreneurs réfugiés. En effet, la faiblesse économique de toutes ces entreprises nouvellement créées réside dans le manque de réserves, qui les mettraient à l'abri des fluctuations de la conjoncture.

Dans le secteur agricole, les difficultés sont insurmontables. En effet, 300.000 familles paysannes parmi les réfugiés ne pourront jamais, faute de terres, être totalement intégrés en Allemagne occidentale. Jusqu'en 1953, 40.000 seulement d'entre eux avaient pu trouver fermes et terres.

De ces chiffres globaux, on peut conclure qu'une partie considérable de la population déversée brutalement dans la République Fédérale a pu être intégrée dans l'économie nationale allemande. On estime en effet que 25% de cette population a pu être placée définitivement, 50% ont trouvé un emploi, bien qu'il ne corresponde pas, dans la plupart des cas, à leurs aptitudes et à leurs anciennes professions, et 25% ne sont pas encore intégrés de tout.

Un aspect particulièrement angoissant de cette intégration économique réside dans le déclassement social qui l'accompagne. En effet, aussi bien parmi ceux qui sont intégrés définitivement que parmi ceux pour qui n'a pu être trouvée qu'une intégration temporaire, la plupart occupent des emplois qui sont inférieurs à leurs capacités et à leurs connaissances. Ceci entraîne un déclassement social pénible qui crée une tension dangereuse pour la paix sociale d'un pays. En classant les réfugiés exerçant une activité lucrative d'après leur situation économique et sociale et par comparaison avec les catégories correspondantes de la population autochtone, leur déclin social ressort d'une façon particulièrement angoissante. Ainsi, autrefois, 35% des réfugiés exerçant une activité lucrative avaient une activité indépendante ou travaillaient dans des entreprises familiales. Aujourd'hui, ce chiffre est tombé à 7%. Même ces 7% sont dans une situation désavantageuse vis-à-vis de la population autochtone : une comparaison des rentrées fiscales le démontre. La moyenne du montant de l'impôt sur le revenu versé annuellement par un autochtone exerçant une activité indépendante atteint 750 DM, celle d'un réfugié dans une situation correspondante 220 DM. Si, autrefois, 65% des réfugiés étaient des salariés, fonctionnaires, employés ou ouvriers, 93% d'entre eux se trouvent aujourd'hui dans cette situation. Enfin, il est à constater que plus le salaire hebdomadaire est élevé, plus le pourcentage des réfugiés décroît dans le groupe professionnel correspondant.

Par ailleurs, force est de constater que, malgré les résultats déjà acquis dans la voie de l'intégration économique, il reste encore un cinquième des réfugiés qui n'ont même pas encore pu être mis au travail. A la fin de 1952, un demi-million de réfugiés étaient encore inscrits sur la liste des chômeurs. A ce chiffre il faut ajouter les membres de leurs familles et les personnes en dépendant. 30% des chômeurs en Allemagne sont donc fournis par les réfugiés. La proportion des chômeurs parmi eux est deux fois plus grande dans la population globale de l'Allemagne occidentale. De plus, les chômeurs permanents sont particulièrement nombreux parmi eux. La difficulté de les employer est encore accrue par le fait que plus de 400.000 d'entre eux se trouvent encore dans des camps situés loin des régions d'activité économique intense.

Un pays dont l'équilibre économique a été à ce point ébranlé par l'arrivée de réfugiés doit se préoccuper non seulement de trouver sans retard du travail pour cette population en chômage, mais encore de donner aux jeunes gens une formation technique qui, s'adaptant aussi étroitement que possible à l'évolution économique, soit capable de leur assurer un avenir.

Il faut bien constater que, malgré les mesures prises par la République Fédérale (prestations de l'aide immédiate, Plan fédéral de la Jeunesse), le problème n'en est pas pour autant résolu.

Il n'est pas douteux que la situation en Allemagne exige des mesures d'ordre international.

Autriche

L'Autriche se trouve en face d'un grave problème de surpopulation: elle donne asile à un nombre de réfugiés considérable pur rapport au chiffre de sa population.

En effet, ce pays héberge actuellement presque 320.000 réfugiés, dont 40.000 ressortissants des Etats situés derrière le rideau de fer, et 280.000 personnes d'origine ethnique allemande, venues principalement de Yougoslavie, de Tchécoslovaquie et de Roumanie.

Plus de 48.000 de ces réfugiés vivent encore, en 1953, dans 85 camps administrés par les autorités autrichiennes.

L'Autriche manque en tout premier lieu de l'appui dé capitaux étrangers pour développer l'intégration économique. Le Gouvernement autrichien a investi, au cours des années écoulées, une somme de 1 milliard de schillings. Toutefois, cet argent a dû servir surtout à pourvoir aux besoins les plus urgents des réfugiés. Par ailleurs, grâce à l'aide reçue dans le cadre du Plan Marshall, un projet destiné à intégrer 250 à 280 familles d'agriculteurs a pu être réalisé. Un autre projet, de plus vaste envergure, a été élaboré, qui prévoit l'installation de 4.500 familles d'agriculteurs sur des terres.

Le Gouvernement autrichien s'efforce de trouver à l'étranger les 300 millions de schillings nécessaires pour la réalisation de ce projet. En attendant, les agriculteurs, qui constituent la majeure partie des réfugiés en Autriche, se voient forcés d'offrir leurs services comme ouvriers agricoles dans des conditions désavantageuses.

Beaucoup d'entre eux sont prêts à émigrer si l'occasion leur en est offerte, comme l'a démontré le récent accord avec le Brésil, qui prévoit l'émigration de 500 agriculteurs. 2.000 personnes ont pu émigrer au Canada au cours de l’année 1953.

Grèce

La Grèce, pays déjà naturellement pauvre, ébranlé par dix années de destructions, de pertes, de sacrifices dus à la guerre, se trouve aux prises avec un grave problème démographique.

Au cours dé la guerre civile, en effet, environ 750.000 paysans avaient dû quitter leurs villages, leurs terres, leurs biens, pour se réfugier dans les villes.

Grâce à l'assistance des Etats-Unis, 560.000 d'entre eux ont retrouvé leur foyer et se sont réinstallés tant bien que mal, mais il en reste 140.000, dont le reclassement paraît à peu près impossible.

Par ailleurs, sur 350.000 habitations détruites, soit pendant l'occupation, soit pendant l'insurrection, seules 250.000 ont pu être reconstruites : il en manque encore 100.000.

Autant dire que l'intégration des réfugiés entassés dans des camps, parfois depuis 30 ans, présente pour ce pays au passé prestigieux des difficultés extrêmes. En effet, 35.000 familles faisant partie des anciens réfugiés venus d'Asie Mineure en 1922, vivent encore dans des conditions misérables. A ces malheureux s'ajoutent 7.000 Roumains d'appartenance ethnique grecque, qui ont dû quitter leur seconde patrie au lendemain de la prise de pouvoir par les communistes. Dans les mêmes conditions, 10.000 Albanais d'origine grecque ont cherché refuge en Grèce. Enfin, 25.000 Grecs installés depuis longtemps en Russie, ont quitté ce pays à destination de la Grèce dans les années 1938-1940.

De plus, chaque année, la population de la Grèce augmente de 30.000 âmes. Cette situation vient de s'aggraver parle tremblement de terre dans les Iles Ioniennes au mois d'août 1953. Des villes comme Zante, Argostoli et Sami ne sont plus qu'un amas de ruines, et on compte plus de 110.000 personnes sans abri, 1.000 morts et 2.000 blessés graves.

Pour un pays qui sort à peine d'une terrible bataille contre le communisme, la présence d'une foule de

misérables, représente un danger permanent. La Grèce a déjà dépensé plusieurs milliards de drachmes pour soutenir et loger ces personnes, sans avoir pu trouver une solution durable à son problème. Le pays souffre d'une pénurie de terres qui rend la tâche de l'intégration presqu'impossible. Le chômage et le sous-emploi sévissent parmi les populations des campagnes et des villes.

Aussi, le Gouvernement hellénique considère-t-il comme une nécessité urgente l'émigration du plus grand nombre possible de réfugiés.

Turquie

La Turquie est passée par une période de graves difficultés causées par l'arrivée soudaine sur son territoire, en 1950 d'un flot d'expulsés de Bulgarie.

Le Gouvernement bulgare, en effet, a contraint une partie de la minorité turque qui résidait en Bulgarie depuis le 14e siècle à passer dans les trois mois en Turquie. Cette émigration « volontaire » — selon le Gouvernement bulgare — était en réalité une véritable déportation d'une minorité difficile à assimiler par le nouveau régime. Espérant ruiner l'économie de la Turquie, pays encore en développement économique, et y semer le trouble, le Gouvernement bulgare a expulsé en fait, et malgré les protestations de la Turquie. 154.000 personnes.

Le mouvement s'est terminé, en 1951, aussi subitement qu'il avait commencé en 1950. La Bulgarie devait, en effet, s'apercevoir que la stabilité économique et politique de la Turquie n'avait pas pu être ébranlée. De plus, la Turquie ferma ses frontières lorsqu'il devint évident que des agents d'agitation essayaient d'entrer sur son territoire en se prétendant des réfugiés. Par ailleurs, l'opinion publique avait manifesté sa désapprobation d'une telle expulsion et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe avait, dans une résolution solennelle, protesté contre pareille infraction aux Droits de l'Homme.

Les malheureux, déportés dans des conditions épouvantables, arrivèrent en Turquie dans un état de dénuement complet.

Le Gouvernement turc a fait des efforts méritoires pour leur assurer des conditions normales d'existence. Ils furent d'abord dirigés vers les campagnes, où ils devinrent les hôtes des organisations rurales, qui subvinrent à leur entretien en attendant qu'ils pussent être réinstallés définitivement.

La politique d'intégration du Gouvernement turc était orientée vers un double but : les artisans et ouvriers industriels devaient être installés dans la région d'Istamboul, les agriculteurs en Anatolie. Dans les alentours d'Istamboul, plus de 2.000 habitations ont été construites jusqu'ici, entraînant une dépense de plus de 4 millions de livres turques (1 livre turque = $ 0,77). Les réfugiés, une fois logés, peuvent se procurer des crédits leur permettant d'ouvrir un atelier, de s'acheter des matériaux, de l'équipement, etc. Ceux qui étaient désireux d'avoir des terres en recevaient gratuitement.

Par ce programme généreux, le Gouvernement turc a su maîtriser la situation créée par l'arrivée en masse de ces réfugiés. Aucun chômage massif ne fut signalé.

Malheureusement, les sommes que la Turquie peut consacrer à ce programme ne sont pas suffisantes; ce plan d'assistance suppose donc d'importants crédits à fournir par l'étranger.

B. Excédents proprement dits

Le surpeuplement de l'Europe occidentale ne date pas de la dernière guerre. Avant l'existence des D.P. et des réfugiés de l'Est, le problème des populations excédentaires avait déjà préoccupé les hommes politiques et les économistes. Il se pose d'une façon particulièrement aiguë en Italie et dans les Pays-Bas. Dans les deux pays, il s'agit principalement d'une population excédentaire autochtone.

Italie

En Italie, pays très pauvre en matières premières et disposant d'un territoire de 324.000 km^2, dont les deux tiers sont peu productifs, la population qui, en 1800, n'atteignait que 18 millions, a aujourd'hui dépassé 47 millions d'habitants. D'où un net déséquilibre entre les ressources naturelles et l'accroissement démographique.

Les chiffres relatifs à l'Italie du Sud parlent un langage on ne peut plus clair. La population de cette partie du pays est passée, en effet, entre 1861 et 1936 de 10 millions à 15,5 millions. Sur ces 5,5 millions d'habitants nouveaux, seuls 200.000 purent trouver un emploi dans les 75 années considérées, car le chiffre de la population active, qui était de 5,6 millions en 1861, est seulement monté à 5,8 millions en 1936. Il en ressort qu'en 1936 à peu près le même nombre de personnes employées qu'en 1861 a dû soutenir une population augmentée de plus de 50%.

Avant la première guerre mondiale, l'Italie recourut à l'émigration pour équilibrer population et ressources. Déjà, jusqu'en 1913, 12 millions d'Italiens avaient quitté leur patrie. Mais de 1921 à la période de la « grande crise » de 1929 à 1933, les lois restrictives adoptées par les principaux pays d'immigration ne permirent plus de compter sur ce débouché : ensuite, la deuxième guerre mondiale arrêta tout à fait les courants migratoires. Ils ont repris depuis 1946, mais sur une échelle extrêmement réduite (170.000 personnes en 1949; 150.000 en 1950; 150.000 en 1951 et 120.000 en 1952).

Le nombre des chômeurs se maintient autour de 1.300.000. A ce chiffre il faut ajouter un nombre très important de chômeurs latents et d'ouvriers sous-employés.

En effet, il résulte d'une enquête faite récemment que plus de 700.000 journaliers agricoles ont travaillé moins de 150 jours en une année, et 450.000 ouvriers moins de 24 heures par semaine. Cette charge est encore alourdie par l'afflux d'Italiens provenant des anciennes colonies d'Afrique, des îles de la Mer Egée, de la Vénétie Julienne et de la Dalmatie, au total presque 500.000 personnes.

On peut donc évaluer le surplus total de population à plus de 2 millions de personnes.

Pour réduire cet excédent, l'Italie a eu recours à deux moyens : le développement de son économie et l'émigration.

Actuellement, selon un plan d'investissement de fraîche date, la *Cassa del Mezzogiorno* (Caisse du Midi) doit financer, à raison de 100 milliards de lires par an, pendant les 10 prochaines années, l'exploitation des zones sous-développées du Sud, lesquelles représentent 40 % de la superficie du pays. D'autre part, le « Plan Fanfani » pour le bâtiment s'est révélé capable d'assurer du travail à environ 100.000 ouvriers par an. En effet, avec une somme de 170 milliards de lires pour les années 1949-1951, ce plan a permis de construire 96.000 logements. En outre, l'importation d'outillage, réalisée au titre du Plan Marshall, a accru les possibilités d'emploi prouvant que la « réforme agraire » procure du travail à un certain nombre de chômeurs agricoles.

Toutefois, le développement économique de l'Italie est limité par deux faits: l'insuffisance du revenu national et l'aridité du sol. Il est évident que, pour surmonter le premier obstacle, un apport de capitaux étrangers est indispensable. Quant au deuxième, tous les efforts faits jusqu'ici pour l'amélioration du sol n'ont permis d'absorber que 150.000 personnes par an, alors que 450 à 500.000 demandent chaque année à être employées.

Pour cet excédent, il faut faire appel à l'émigration. Dans la conjoncture actuelle, 150.000 personnes par an peuvent émigrer. Si ce rythme se maintenait, il faudrait encore trouver du travail au delà des frontières italiennes pour 100.000 ou 150.000 personnes, puisqu'il est prévu que la natalité diminuera de 10,7 à 8,3% au cours des dix prochaines années.

Pays-Bas

Moins critique qu'en Italie, la situation aux Pays-Bas pose cependant un problème, du fait que l'augmentation de la population active depuis 1948 atteint en moyenne le chiffre de 50.000 personnes par an.

La population excédentaire ne pourra vraisemblablement pas être absorbée tout entière par le développement de l'industrie. Le résultat serait déjà satisfaisant si l'économie du pays permettait d'en employer la moitié. L'autre moitié — soit 20.000 travailleurs, représentant 60.000 à 65.000 personnes en comptant leur famille — devrait émigrer chaque année.

En effet, le pays possède à l'heure actuelle 30.000 chômeurs[1]. Ce chiffre est, certes, nettement inférieur à celui d'avant-guerre (250.000 à 300.000 chômeurs en 1938), mais il ne tient pas compte des fils et filles de cultivateurs et jardiniers qui, par suite du manque de terres, ne peuvent trouver de sol d'exploitation et représentent, dans la mesure où ils n'ont pas la possibilité de succéder à leurs parents, des émigrants en puissance. Leur nombre est actuellement estimé à 30 ou 40.000.

Le cataclysme de l'hiver 1953 a encore accru ces difficultés.

D'autre part, à la suite du transfert de souveraineté à l'Indonésie, qui s'est traduit par l'arrivée d'environ 12.000 habitants de l'île d'Amboine, il y a eu augmentation de la surpopulation aux Pays-Bas. De nombreux Néerlandais, qui avaient leur situation en Indonésie, sont rentrés dans leur pays natal et un certain nombre d'Indo-Européens sont encore attendus.

IV. — Action du Conseil de l'Europe

Malgré la conjonction des efforts des gouvernements, de grands organismes internationaux, d'associations et de groupements bénévoles, le problème des réfugiés et excédents de population garde encore sa grande acuité.

Le Conseil de l'Europe, créé pour réaliser une union plus étroite entre les peuples européens et développer leur bien-être dans le respect des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, s'est préoccupé dès son origine du sort de ces populations déshéritées. Estimant que ce problème devait être considéré dans son ensemble, et tenant compte du fait que chacune des organisations internationales qui s'y intéressent n'en envisage que l'aspect particulier, conforme à son but particulier, le Conseil de l'Europe a décidé de rassembler tous les efforts déployés dans ce domaine en vue de les coordonner, tout en les stimulants sur le plan politique.

Les « *hard core* »

Dès la toute première session de l'Assemblée Consultative, en août 1949, le problème fut soulevé par plusieurs parlementaires qui en soulignèrent le caractère foncièrement européen[2]. Ce serait pour l'Europe une faillite terrible si elle devait se montrer incapable de le résoudre. On insistait particulièrement alors sur le problème des « *hard core* », le « résidu » des personnes déplacées[3]. « Est-il possible que nous discutions ici dans l'abstrait la protection des Droits de l'Homme, tout en ne jetant qu'un regard indifférent aux misères qui s'étalent sous nos yeux », s'est écrié M. de la Vallée Poussin, sénateur belge, promoteur de la première résolution sur la question des réfugiés, sur la base de laquelle l'Assemblée Consultative adopta, le 8 septembre 1949, une directive[4]. Cette résolution chargeait le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe de réunir toute la documentation nécessaire pour informer complètement l'Assemblée sur ce problème. Cette décision revêtait déjà en elle-même une importance considérable, car elle conférait un caractère nouveau au problème : désormais il ne serait plus national, mais européen.

Commission spéciale

En conséquence, l'année suivante, en août 1950, l'Assemblée Consultative exprimait l'avis qu'il était nécessaire d'envisager le problème dans sa généralité, c'est-à-dire de prendre en considération le sort de tous les réfugiés, quelles que fussent leur nationalité, leur religion ou leur race. L'Assemblée résolut de créer une « commission spéciale pour les questions des réfugiés » et adopta une recommandation au Comité des Ministres tendant à créer un service provisoire en vue d'étudier les problèmes posés par la situation juridique des réfugiés et de pourvoir aux besoins les plus urgents des réfugiés de toutes catégories, plus spécialement de ceux qui n'étaient secourus par aucun organisme international[5].

«Réfugiés nationaux» et «réfugiés jouissant de la protection internationale»

C'est alors que furent dégagées les deux notions de « réfugiés nationaux » et de « réfugiés jouissant de la protection internationale ». En effet, jusqu'alors le mot « réfugié » avait été généralement interprété comme s'appliquant aux apatrides et aux personnes qui ne jouissent pas de la protection du pays dont ils possèdent la nationalité. Ces personnes ont par conséquent besoin de la protection juridique internationale qui leur était donnée par la Société des Nations dans la période de l'entre-deux-guerres, par l'U.N.R.R.A., l'O.I.R. et ensuite par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés après la guerre. Les Nations Unies avaient limité les activités de leur Haut Commissaire à ces catégories de réfugiés. Or, l'Assemblée Consultative prit conscience qu'à côté des « réfugiés jouissant la protection internationale », il existait en Europe occidentale une masse importante de réfugiés « nationaux ». Dans cette catégorie tombent des personnes qui ont été obligées d'abandonner leur lieu d'origine et. se sont établies dans une autre partie de leur territoire national, comme par exemple les réfugiés des territoires allemands situés au delà de la ligne Oder-Neisse et de la zone orientale d'Allemagne, les Grecs victimes de l'agression communiste et les réfugiés italiens des anciennes colonies italiennes ; ou des personnes qui ont été obligées de quitter leur foyer et de s'établir dans le pays auquel ils appartiennent du point de vue ethnique, tels que les réfugiés d'origine ethnique italienne venue de l'Istrie ou de la Dalmatie, les *Volksdeutsche*, anciennes minorités de langue allemande venant de l'Europe orientale, qui ont cherché refuge en Allemagne, les Turco-Bulgares, chassés de Bulgarie et accueillis en Turquie. Les réfugiés nationaux de la première catégorie n'ont jamais changé de nationalité et continuent donc à jouir de la protection de leur gouvernement ; les réfugiés de la deuxième catégorie ont, dans la plupart des cas, reçu la nationalité du pays dont ils sont ethniquement originaires. Ces deux catégories.ne sont, par conséquent, pas qualifiées pour recevoir l'assistance internationale des Nations Unies. Mais si la question de la protection juridique internationale ne se pose pas pour elles, leur intégration économique dans les zones d'accueil est néanmoins un problème qui dépasse largement les ressources des pays intéressés.

Cette manière d'envisager le problème suffisait dès lors à justifier une action européenne en faveur des réfugiés. Elle se basait sur un critère plus humain, plus large et plus pratique que celui adopté jusqu'alors dans les négociations internationales. Elle trouvait son expression dans une annexe à la Recommandation 2 (1951) de l'Assemblée Consultative, dans laquelle il est dit que

« Est considérée comme « réfugié », aux termes de la présente recommandation, toute personne qui, par suite des événements politiques des deux guerres mondiales, se trouve sans établissement de son choix, après avoir abandonné sa résidence sous l'effet de la contrainte ou de la menace physique exercée du fait de ses opinions politiques ou de son appartenance religieuse ou nationale, ou de son origine ethnique. »

Il est à noter à cet égard que la Société des Nations avait elle-même déjà mené une activité en faveur des réfugiés, dont bénéficiaient non seulement les réfugiés jouissant de la protection internationale, représentés à cette époque par les Russes blancs, mais aussi ceux que l'on appelle « nationaux » comme, par exemple, la grande masse des réfugiés grecs et bulgares qui étaient considérés comme citoyens de leur pays d'accueil. On arrive ainsi à la conclusion que l'attitude du Conseil de l'Europe correspond à celle prise jadis par la Société des Nations.

Par ailleurs, le critère plutôt social et économique adopté par l'Assemblée Consultative, qui se trouve consigné dans la recommandation précitée, amenait rapidement le Conseil de l'Europe à élargir encore le cadre de ses activités. En effet, si l'on part du point de vue que la présence dans un pays d'une masse importante de réfugiés pose à ce pays des problèmes insolubles d'intégration économique, la même remarque s'applique aussi aux pays qui souffrent d'un excédent de population dû à un manque d'équilibre entre l'accroissement de la population et les ressources d'un pays. L'Assemblée décida par conséquent de considérer comme un problème unique celui des réfugiés et celui des excédents de population.

Création des instruments d'action

Le cri d'alarme lancé au nom de ces déshérités par l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, en 1950, fut entendu : le Comité des Ministres, après avoir reconnu « l'extrême urgence du problème », convoqua, au cours de l'été 1951, un comité d'experts chargé de définir le problème et de proposer des solutions efficaces[(6)]. Les représentants des quatre organisations internationales : O.E.C.E., O.I.T., O.I.R., Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, ainsi que des représentants de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, participaient à ces travaux. Les Etats-Unis avaient envoyé deux observateurs.

De son côté, l'Assemblée Consultative adopta une recommandation tendant à la conclusion d'un projet de convention portant création d'un Office européen des Réfugiés et une résolution relative aux mesures d'assistance[(7)]. Elle transforma en outre sa commission spéciale pour les questions de réfugiés en une commission générale de la Population et des Réfugiés, marquant ainsi la juxtaposition de ces deux sujets, ainsi que sa volonté de contribuer à la solution des deux problèmes grâce à une activité constante.

Au cours de leur réunion, les experts en matière de réfugiés et excédents de population avaient considéré qu'il faudrait d'abord forger des instruments au Conseil de l'Europe avant qu'on pût s'attaquer au fond du problème. Dans cet ordre d'idées, ils proposaient d'établir une liaison étroite et permanente entre la commission de la Population et des Réfugiés de l'Assemblée et le Comité des Ministres. Ils avaient justifié cette proposition en précisant qu'ainsi serait assuré le concours actif de l'opinion publique européenne pour aboutir à une solution de ce problème urgent, A leur avis, une telle initiative contribuerait à répandre une connaissance générale et réelle du problème sous ses différents aspects et à encourager toutes les suggestions en vue de sa solution, ainsi qu'à créer une atmosphère favorable pour annihiler les obstacles existants.

Au cours de la session du Conseil de l'Europe au mois de décembre 1951, un grand débat eut lieu sur les réfugiés, à la suite duquel fut adopté à l'unanimité un projet de recommandation proposant la création d'un comité spécial de liaison qui aurait pour mandat de définir les objectifs d'une politique européenne commune, de coordonner l'action du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les réfugiés et les excédents de population et d'établir un plan concret de reclassement et de rétablissement en Europe et dans les pays d'outre-mer[(8)].

Ne s'en contentant pas, l'Assemblée considérait qu'il faudrait faire un pas de plus et doter le Conseil de l'Europe d'un instrument capable de prendre des décisions rapides et de mener une activité continue. C'est pourquoi elle recommanda à l'unanimité, dans le même texte, au Comité des Ministres de nommer un « Représentant spécial » choisi parmi les personnalités marquantes de la vie européenne qui représenterait le Conseil de l'Europe auprès des différentes organisations internationales et provoquerait dans ce domaine toute initiative.

Au printemps 1952, le Comité des Ministres, soucieux de la gravité du problème des réfugiés et des excédents de population, approuva la proposition de créer le comité spécial de liaison, en lui conférant le mandat suivant:

Le comité spécial de liaison doit:

— examiner les projets approuvés par la commission de la Population et des Réfugiés de l'Assemblée ou présentés par le Comité des Ministres en vue de favoriser l'installation ou l'immigration des réfugiés et des excédents de population;

— viser à s'assurer l'appui positif de l'opinion publique européenne en vue de la solution des pressants problèmes des réfugiés et des excédents de population;

— être chargé de coordonner et de stimuler les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine;

— tenir compte de la nécessité de faciliter la formation professionnelle des jeunes réfugiés et chômeurs des pays à population excédentaire;

— suivre les activités dans ce domaine des gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que des organisations intergouvernementales et bénévoles traitant du problème des réfugiés, des excédents de population et de l'émigration, et faire rapport à l'Assemblée et au Comité des Ministres. Toutefois, les travaux du comité ne devront porter aucun préjudice aux droits particuliers ni de telles organisations, ni des organes du Conseil de l'Europe.

Ce comité est composé de trois représentants du Comité des Ministres et de quatre représentants de la commission de la Population et des Réfugiés de l'Assemblée Consultative, dont un en qualité de suppléant. Dans sa forme actuelle, siègent au comité spécial, du côté du Comité des Ministres, les ministres des Affaires Etrangères, de France, qui occupe la présidence, de l'Italie et de la République Fédérale d'Allemagne, du côté de la commission, des parlementaires anglais, belge, grec et turc. Lors de ses premières réunions au cours de l'année 1952, ce comité a fixé les premiers objectifs de son activité. Ainsi a-t-il décidé de recommander unanimement au Comité des Ministres la désignation d'un Représentant spécial, les tâches à exécuter exigeant une activité continue. Une de ses plus importantes fonctions serait, de l'avis du comité spécial, de préparer et de diriger une campagne d'information susceptible d'alerter l'opinion publique sur le problème des réfugiés et des excédents de population. A cet effet, le comité spécial a établi un programme détaillé prévoyant, entre autre, la publication de brochures, de dépliants, de séries d'affichettes pour expositions murales et la production d'un film.

Le Comité des Ministres, lors de sa session de mai 1953, a décidé de répondre au désir manifesté par l'Assemblée aussi bien que par le comité spécial de liaison, de voir un « Représentant spécial » diriger les efforts déployés en vue d'une solution du problème. Aussi a-t-il décidé unanimement de désigner, pour une période d'une année, « une personnalité européenne éminente » pour s'occuper de tous les problèmes relatifs aux réfugiés et excédents de population[9].

Le 12 décembre 1953, le Comité des Ministres appela M. Pierre Schneiter, ancien ministre français de la Santé et de la Population, à cette haute fonction[10]. M. Schneiter, qui apporte à cette tâche une longue et fructueuse expérience, assume ses fonctions à partir du 1er février 1954. Il porte le titre de « Représentant Spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population », marquant ainsi que sa compétence est limitée aux réfugiés dits « nationaux », les « réfugiés jouissant de la protection internationale » continuant à relever uniquement du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés. En passant, il est intéressant de noter que la notion de réfugiés « nationaux », créée par l'Assemblée Consultative (voir page 37), fait ainsi son entrée dans un document intergouvemental et reçoit donc sa consécration officielle.

Le mandat du Représentant Spécial lui enjoint de susciter l'intérêt de l'opinion publique pour le sort des réfugiés et des excédents de population, d'étudier ces problèmes en consultation avec les gouvernements et les organisations internationales intéressées afin d'éviter les risques de double emploi, et de faire des

propositions au Comité des Ministres en vue de la solution de ces problèmes.

Exécution de la politique commune

Les instruments pour résoudre le problème des réfugiés et des excédents de population étant trouvés, le Conseil de l'Europe s'est attelé à appliquer la politique commune élaborée par l'Assemblée Consultative et le Comité des Ministres. Cette politique pourrait être exprimée d'une façon concise dans la formule : « Pas d'assistance, mais du travail. »

En effet, les mesures de la première assistance doivent, de l'avis du Conseil de l'Europe, rester la tâche des pays intéressés et des organisations bénévoles nationales et internationales. Ce point de vue n'exclut pourtant pas la possibilité de faire appel à tous les pays membres lorsqu'une situation se présente qui ne peut pas être résolue par l'action de ces deux parties. La situation qui se présentait en 1953 à Berlin offre l'exemple d'une telle situation qui rend indispensable une action conjointe de plusieurs pays comme celle menée par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés et le Conseil de l'Europe[11]. Il en est de même à Trieste, où le nombre excessif des réfugiés *hard core* a rendu nécessaire une intervention de tous les Etats. Aussi, le Comité des Ministres s'est-il adressé en mai 1953 à tous les Etats membres les priant d'accorder généreusement des visas d'entrée aux réfugiés *hard core* entassés à Trieste[12]. Une telle assistance internationale est évidemment on ne peut plus nécessaire pour satisfaire les besoins les plus urgents des réfugiés nouvellement arrivés et pour soigner les malades et les vieillards qui se trouvent parmi eux. Pourtant il ne faut pas oublier qu'un tel travail n'offre qu'une solution temporaire. Une solution permanente pour ceux parmi les réfugiés qui peuvent travailler ne peut être trouvée que si les populations excédentaires peuvent être intégrées dans le processus économique. Le Conseil de l'Europe traça donc la base d'un programme clair, partant de la conviction que les solutions susceptibles d'être envisagées peuvent être classées en deux catégories : celles qui peuvent être trouvées en Europe et celles qui se situent hors d'Europe.

En Europe même on pourrait, soit absorber des « sans travail » dans le pays où ils résident, soit les installer dans d'autres pays susceptibles de leur procurer un emploi.

Intégration dans le pays de résidence

Sur le plan national, les pays les plus affectés ont déjà fait de grands efforts pour arriver à intégrer leur population excédentaire dans leur propre économie. Dans le cadre de vastes programmes ils ont créé de nouvelles entreprises industrielles, commerciales et agricoles, ou développé celles qui existaient ; le processus d'intégration s'est donc poursuivi dans le cadre des programmes de reconstruction économique exécutés par les gouvernements en corrélation avec le programme général de l'O.E.C.E. Toutefois, l'Assemblée considéra en 1952 que l'intégration des réfugiés et des excédents de population ne figurant d'ordinaire dans les programmes généraux d'investissement que comme un aspect subsidiaire du problème du relèvement de l'ensemble de l'économie, il conviendrait désormais d'obtenir des Etats membres et des organisations internationales compétentes qu'ils accordassent une priorité à tous les projets visant directement rétablissement des réfugiés et des excédents de population.

L'Assemblée Consultative présenta par conséquent une telle recommandation au Comité des Ministres[13]. Ne se limitant pas à celle-ci, elle décida en même temps d'accélérer elle-même le processus d'intégration en contribuant de sa part à la réalisation de projets concrets et limités. Elle signala cette intention au Comité des Ministres en le priant d'envisager pour leur financement la création d'un fonds européen constitué par les Etats membres. Par ailleurs, elle considéra que de tels projets pourraient également être financés par des institutions de crédit international. Se réservant le choix entre ces deux procédures jusqu'à l'élaboration de quelques projets pilotes, elle chargea sa commission de la Population et des Réfugiés de ce travail[14]. Par la suite, le Comité des Ministres, en s'adressant aux Etats membres, les pria également de participer à la préparation de tels projets.

L'action d'urgence amorcée par le Conseil de l'Europe dans deux cas d'intégration distincte, méritant une attention particulière, rentre également dans le cadre des solutions recherchées sur le plan national. Lorsque, au début de l'année 1953, Berlin fut inondé d'un flot ininterrompu de réfugiés de la zone orientale de l'Allemagne, le Comité des Ministres, après avoir invité les Etats membres à participer à l'action de première assistance engagée par le Haut Commissaire, décida de provoquer des mesures susceptibles de faciliter la liquidation des camps de réfugiés et la construction de logements à leur intention[15]. Par la suite, un Représentant allemand présenta à la commission de la Population et des Réfugiés un projet prévoyant la construction de quelques milliers de logements provisoires construits au prix de 5.000 DM, chacun. Sur ce même modèle, 51 logements ont été réalisés à Wolfach, dans la Forêt-Noire, composés chacun d'une chambre de séjour servant également de cuisine et de deux chambres à coucher.

Parallèlement, la situation aiguë créée en Turquie par l'afflux des réfugiés de Bulgarie amena, en mai 1953, le Comité des Ministres à recommander aux gouvernements et aux organisations internationales d'examiner avec bienveillance les projets qu'élabore le Gouvernement turc en vue de l'assimilation complète des réfugiés venant de Bulgarie.

. . . et dans d'autres pays européens

Si importante que puisse être la tentative d'intégrer les « sans travail » dans leur pays de résidence, la capacité d'absorption des pays affectés est limitée. Ceci s'applique surtout à l'Italie et à la Grèce. Aussi le Conseil de l'Europe a-t-il envisagé de recourir à une politique d'intégration européenne qui, grâce à des mouvements intra-européens de travailleurs, permettrait d'établir un équilibre démographique plus rationnel : ainsi des « sans travail » pourraient quitter le pays qui ne peut pas les employer et aller s'installer dans un autre pays capable d'offrir des débouchés pour la main-d'œuvre. De tels mouvements de population conduiraient, d'autre part, à une réelle interpénétration des peuples, fructueuse pour la compréhension mutuelle et, par là même, pour l'unité européenne et la paix.

Les efforts du Conseil de l'Europe rejoignent ici ceux déployés ailleurs par l'O.E.C.E. en vue de libéraliser les mouvements de travailleurs au delà des frontières par l'adoption d'un code signé par tous les Etats membres. Mais si l'O.E.C.E. s'attaque à ce problème du point de vue du principe, cherchant à lever les obstacles administratifs pour les libres mouvements de travailleurs, le Conseil de l'Europe s'est assigné comme objectif d'implanter réellement, dans le cadre de projets concrets et limités, des travailleurs provenant d'un pays à population excédentaire sur le sol d'autres pays capables de les accueillir.

Si, pour l'élaboration des plans visant à l'établissement dans les pays de résidence, l'on peut encore faire appel aussi bien aux gouvernements qu'à des associations privées dans les divers pays, il n'en est pas de même pour les projets d'intégration de caractère « intra-européen », c'est-à-dire des projets qui visent à l'établissement des excédents de population d'un pays européen sur le territoire d'un autre. Le Conseil de l'Europe se trouve ici sur un terrain entièrement neuf. C'est pourquoi le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a chargé le Secrétariat Général de lui présenter une étude sur les possibilités d'une meilleure organisation des mouvements de population intra-européens sur la base de projets limités et concrets permettant l'installation de travailleurs provenant de pays à population excédentaire dans ceux qui seraient capables de les accueillir[16]. Cette étude est effectuée en collaboration avec le « Centre européen d'Etudes de Population » dont le siège se trouve à Paris.

Dans un domaine plus restreint de cette étude, une commission de l'Assemblée Consultative s'achemine déjà vers des solutions pratiques : il s'agit du domaine du rétablissement dans les autres pays d'Europe des agriculteurs réfugiés ou excédentaires. En effet, quelques pays souffrent d'un manque d'ouvriers agricoles. Des fermes ont été abandonnées parce que la nouvelle génération a préféré aller chercher un emploi à la ville. Si des agriculteurs excédentaires d'autres pays étaient installés sur ces terres et les remettaient en valeur, une telle action n'aiderait pas seulement le pays de départ, mais également le pays d'accueil dont l'exploitation agricole serait améliorée.

Enfin, une solution intra-européenne est également recherchée pour un autre aspect angoissant de ce

problème : celui de la formation professionnelle des jeunes gens. En effet, plusieurs pays ne sont pas capables de donner une formation professionnelle à la totalité de leurs jeunes. Le Conseil de l'Europe a organisé, en corrélation avec le B.I.T. et l'O.E.C.E., une enquête pour voir dans quelle mesure le surplus de jeunes gens, qui ne peut pas recevoir de formation professionnelle dans leur pays, peut être formé dans d'autres pays.

Solutions extra européennes

Quant aux solutions extra européennes, il est nécessaire de les étudier en commun avec une organisation telle que le Comité intergouvernemental pour les Migrations européennes, dans laquelle sont représentés les pays d'outre-mer. L'émigration, en effet, tout en apportant à l'Europe un soulagement dont elle a grand besoin, peut du même coup être un moyen de contribuer au développement du reste du monde, par l'apport de main-d'œuvre européenne, dans les pays d'immigration.

Toutefois, le flot d'émigrants, autrefois si riche, a été fortement réduit depuis trente ans. Si, au début de ce siècle, le chiffre annuel d'émigrants se tenait autour de 1.500.000 par an, il y eut un renversement radical après la première guerre mondiale. Dans les années après 1931, on assista même à ce fait curieux : un nombre de rapatriés supérieur au nombre d'émigrants. Après la deuxième guerre mondiale, l'émigration reprit une importance lorsqu'il s'agit de donner aux « personnes déplacées » une nouvelle patrie. Pourtant, cette recrudescence correspondait plutôt à un objectif politique, elle n'indiquait pas que les mouvements migratoires d'autrefois pouvaient reprendre. Les pays européens devaient plutôt se rendre compte que, si l'on voulait recréer ce mouvement, il fallait le faire dans un cadre différent de celui du XIXe siècle, où l'émigration était libre. De nouvelles méthodes devaient être recherchées, les pays d'immigration ne pouvant pas absorber de nouveaux immigrants sans avoir augmenté auparavant leurs possibilités économiques. D'autre part, les émigrants virtuels de l'Europe ne pouvaient plus partir, faute de capitaux, sans une aide supplémentaire de l'Etat. C'est pourquoi fut créé, en décembre 1951, partiellement à la suite des recommandations présentées par le comité d'experts du Conseil de l'Europe, le Comité intergouvernemental pour les Migrations européennes (voir page 31) dont les tâches furent d'abord limitées au simple transport d'émigrants. Pourtant il se révéla bientôt qu'il fallait lier directement le mouvement migratoire aux tentatives entreprises en vue de développer l'économie des pays d'immigration. Aussi l'Assemblée Consultative recommanda-t-elle en 1952 au Comité des Ministres de prolonger et d'élargir le mandat du C.I.M.E.[17]. Le Comité des Ministres, de son côté, adressa en mai 1953 aux gouvernements des pays extra européens une invitation à faciliter les courants migratoires européens vers leurs pays, dans le cadre des programmes de développement préparant une expansion de l'économie mondiale[18].

Conclusions

Les activités multiples déployées par le Conseil de l'Europe dans ce domaine, sa compétence, son autorité, son champ d'action, en font à la fois un centre de rayonnement de l'idée européenne et l'un des instruments les plus qualifiés pour résoudre le problème des réfugiés et des excédents de population.

En particulier, son comité spécial de liaison, point de rencontre de toutes les compétences en la matière — ministres des Affaires Etrangères et parlementaires des principaux pays intéressés, observateurs des organisations internationales, experts spécialisés — est en mesure d'étudier ce problème sous toutes ses faces et d'entreprendre une action d'ensemble.

De plus, son Représentant Spécial, appelé par le Comité des Ministres représentant tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à s'occuper des problèmes des réfugiés nationaux et des excédents de population en Europe, a, par ce fait même, sur le plan européen, le pouvoir de centraliser, de coordonner et de provoquer des activités entreprises en vue de la solution des problèmes des réfugiés nationaux et des excédents de population.

Mais le Conseil de l'Europe sait qu'il n'aboutira qu'à des solutions bâtardes si l'opinion publique ne l'aide pas

à créer un climat favorable à l'adoption de ces déshérités par la famille européenne.

Les meilleurs projets resteront lettre morte si chaque Européen n'a pas la volonté, lui aussi, de mettre un terme à la misère d'une foule inconnue dont la présence constitue pour l'Europe un danger ... et un reproche.

C'est ce qu'exprimait M. van Zeeland, lorsque, le 8 mai 1953, il disait dans son discours à l'Assemblée Consultative, en tant que Président du Comité des Ministres : « Je ne puis me défendre de la conviction que notre civilisation, peut-être notre génération, n'ont pas fait tout leur devoir à l'égard de ces malheureux. »

(1) Début 1953.
(2) Voir annexes 2 et 3.
(3) Il s'agit des malades et des vieillards qu'il est impossible d'intégrer dans l'économie de quelque pays que ce soit.
(4) Voir annexe 4.
(5) Voir annexe 5.
(6) Le rapport de ce comité d'experts a été publié par les services du Conseil de l'Europe, en 1953, sous le titre *Réfugiés et Excédents de Population* .
(7) Voir annexes 6 et 7.
(8) Voir annexe 8.
(9) Voir annexe 16.
(10) Voir annexe 17.
(11) Voir annexe 15.
(12) Voir annexe 12.
(13) Voir annexe 10.
(14) Voir annexe 11.
(15) Voir annexe 15.
(16) Voir annexe 13.
(17) Voir annexe 9.
(18) Voir annexe 14.