

4 La fuite de l'Indochine

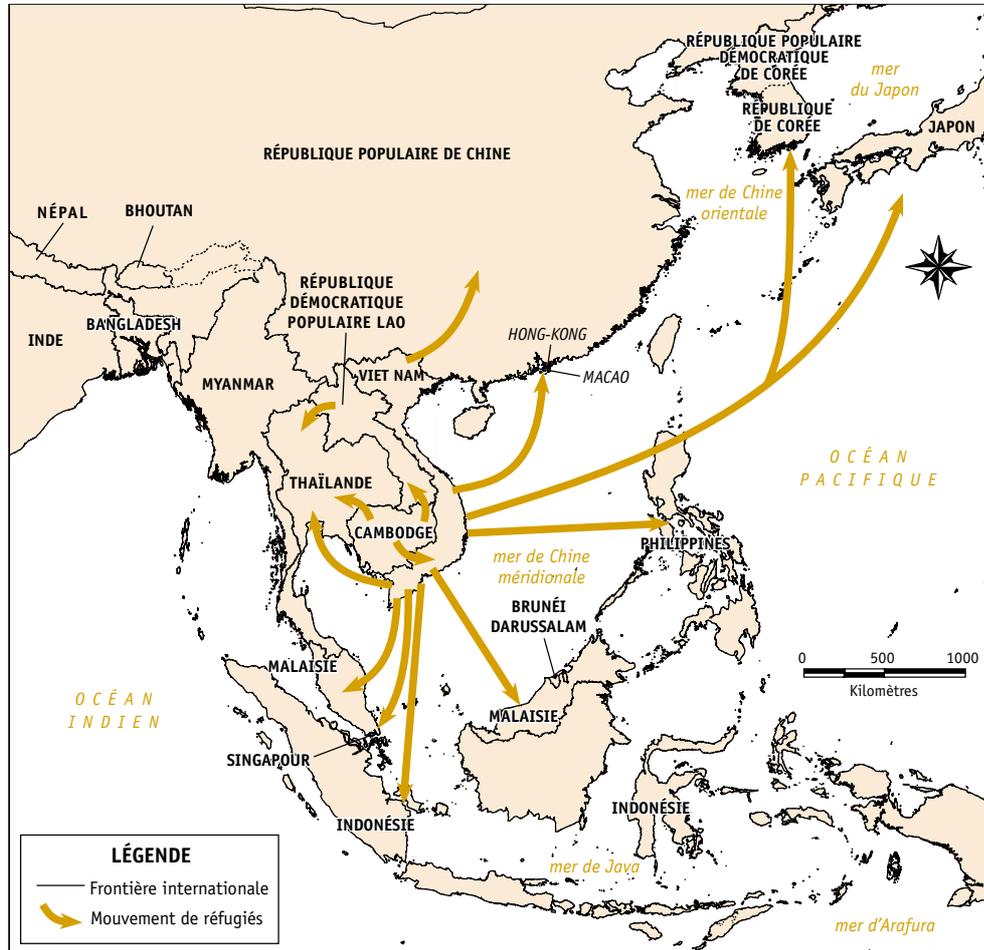
Les victoires des régimes communistes en 1975 dans les anciennes colonies françaises d'Indochine, du Viet Nam, du Cambodge et du Laos, créent des bouleversements qui jettent plus de 3 millions de personnes hors de chez eux au cours des deux décennies suivantes. L'exode massif et continu hors de la région d'origine et la réponse internationale non moins massive à cette crise projettent le HCR dans un rôle de chef de file à l'occasion d'une opération humanitaire complexe, coûteuse et hautement médiatisée. Lorsque les premiers réfugiés quittent le Viet Nam, le Cambodge et le Laos en 1975, les dépenses totales annuelles du HCR sont inférieures à 80 millions de dollars dans le monde. En 1980, elles se montent à 500 millions¹.

Les conflits d'Indochine engendrent des déplacements accentués par la rivalité entre les États-Unis d'une part et l'Union soviétique et la Chine de l'autre. La capacité d'absorption de réfugiés est atteinte dans les pays de la région, voire dépassée. L'engagement des États européens à réinstaller les réfugiés fuyant le communisme est ainsi mis à rude épreuve. Finalement, la crise conduit les États à se concerter pour chercher des solutions communes. Dans le cas du Viet Nam, un programme d'organisation méthodique des départs est conçu, aux termes duquel le Viet Nam s'engage à autoriser le départ organisé d'individus vers des pays de réinstallation, et à éviter les départs clandestins et dangereux par la mer. Avec ce programme, le HCR tente pour la première fois de prévenir un problème de réfugiés plutôt que d'en gérer simplement les conséquences. La lutte contre la piraterie et le sauvetage en mer pour protéger les « boat people » (réfugiés de la mer) vietnamiens figurent parmi les autres mesures innovantes développées au cours de cette période.

Au début, la réinstallation de réfugiés dans des pays hors de la région est la solution choisie pour diminuer la pression sur les pays de premier asile. Mais la crise se prolongeant dans les années 1980, les gouvernements occidentaux voient d'un mauvais œil ces arrivées de plus en plus importantes. Les États sont aussi plus méfiants en ce qui concerne le motif des départs, considérant que beaucoup d'immigrants obéissent à des raisons économiques et ne sont pas des réfugiés. L'idée nouvelle qu'une offre illimitée de réinstallation nourrit un besoin illimité d'asile apparaît. Après 1989, des mesures sont prises dans le cadre du plan d'action global, pour contenir les départs, encourager et faciliter le rapatriement des demandeurs d'asile de la région. Cette situation marque l'émergence d'une nouvelle approche du problème des réfugiés par les Occidentaux. Comme les crises des années 1990 le montrent trop clairement, les pays occidentaux, tout en soutenant le principe de l'asile, ne sont plus prêts à envisager la réinstallation en masse de populations de réfugiés chez eux.

L'exode d'Indochine, entre 1975 et 1995

Carte 4.1



La guerre du Viet Nam et l'exode

Les trente ans de guerre quasi ininterrompue que connaît le Viet Nam entre 1945 et 1975 sont marqués par une souffrance immense et des déplacements humains massifs. Après la défaite française de Diên Biên Phú en mai 1954, la première guerre d'Indochine se termine par la création d'un État communiste au Nord (la République démocratique du Viet Nam, ou Viet Nam du Nord) et un État distinct au Sud (la République du Viet Nam ou Viet Nam du Sud). Avec l'instauration d'un régime communiste au Nord, plus d'un million de personnes gagnent le Sud entre 1954 et 1956 ; parmi eux, près de 800 000 catholiques, soit les deux tiers de la population catholique du Nord. On enregistre aussi un mouvement de moindre ampleur dans le sens opposé : 130 000 sympathisants des communistes viêt-minhs font route vers le Nord à bord de bateaux polonais et soviétiques².

En 1960, le Viet Nam du Sud est à nouveau en guerre. Les forces anticommunistes, soutenues par les États-Unis, qui finissent par envoyer plus de 500 000 hommes, tentent de stopper la progression en Asie du Sud-Est des régimes communistes soutenus par l'Union soviétique et la Chine. La guerre du Viet Nam se caractérise par des déplacements de plus en plus massifs dans ces trois pays d'Indochine. La plupart des déplacements sont internes, mais parfois débordent les frontières : c'est le cas des « Khmers du delta » fuyant les dévastations de la guerre du Viet Nam en se réfugiant au Cambodge³. Dès la fin des années 1960, au plus fort de la guerre, on estime qu'environ 20 millions de Sud-Vietnamiens sont déplacés à l'intérieur du territoire⁴.

L'accord de paix de Paris du 27 janvier 1973 met fin provisoirement au conflit du Viet Nam et marque un élargissement du rôle du HCR, qui lance un programme d'assistance aux personnes déplacées du Viet Nam et du Laos ; 12 millions de dollars américains sont en particulier affectés à des projets de reconstruction. Mais la reprise des hostilités début 1975 et la prise de Saïgon par les forces révolutionnaires, le 30 avril, gèlent le programme. La même année, des gouvernements communistes prennent le pouvoir dans les pays voisins, le Laos et le Cambodge.

Contrairement au mouvement khmer rouge ultraradical, qui s'empare du pouvoir au Cambodge en avril 1975, le Viet Nam et le Laos se dotent de gouvernements moins extrêmes et prosoviétiques. Déjà actif dans ces deux pays avant avril 1975, le HCR arrive à maintenir des contacts avec les gouvernements de Hanoi et de Vientiane. Le Haut Commissaire Sadruddin Aga Khan se rendra d'ailleurs dans les deux pays en septembre 1975, pour examiner des projets du HCR visant à aider des personnes déplacées par la guerre à rentrer dans leurs foyers.

Au nord du Viet Nam, le HCR fournit une aide agricole, sanitaire et de reconstruction à quelque 2,7 millions de personnes déplacées. Beaucoup avaient fui les combats dans le Sud, d'autres les bombardements américains au Nord entre 1965 et 1972. Au Sud, le HCR distribue plus de 20 000 tonnes de denrées alimentaires et de matériel d'aide d'urgence à des millions de personnes déplacées, qui tentent de reconstruire leur vie après la guerre.

La chute de Saïgon

De plus en plus, la priorité du HCR n'est plus d'aider les personnes déplacées à l'intérieur du Viet Nam mais celles qui ont quitté le pays. Dans les jours qui précèdent la chute de Saïgon en avril 1975, 140 000 Vietnamiens étroitement associés à l'ancien gouvernement sont évacués et réinstallés aux États-Unis. L'évacuation organisée par les Américains est suivie d'un exode relativement réduit de Vietnamiens qui rallient de leur propre chef les pays voisins par bateau. Fin 1975, 5 000 Vietnamiens se sont réfugiés en Thaïlande, 4 000 à Hong-Kong, 1 800 à Singapour et 1 250 aux Philippines.

Initialement, le HCR considère ces mouvements comme les conséquences de la guerre plutôt que comme le début d'une nouvelle crise de réfugiés. En novembre 1975, le Haut Commissaire Sadruddin Aga Khan lance un appel de fonds, soulignant que les programmes au profit des Vietnamiens et des Laotiens, à l'intérieur ou à

l'extérieur de leur pays, sont « des actions humanitaires étroitement liées, dont l'objectif est d'aider ceux que la guerre et ses conséquences ont sévèrement déracinés⁵ ».

Le nombre de réfugiés croît à hauteur des désillusions suscitées par le nouveau régime communiste. En juillet 1976, le gouvernement de Hanoi enlève toute autonomie au gouvernement provisoire révolutionnaire qu'il a établi dans le Sud, après la chute de Saïgon, et réunit le Nord et le Sud sous le nom de République socialiste du Viet Nam. Il se lance aussi dans un grand programme de réinstallation des citoyens dans des zones rurales baptisées « nouvelles zones économiques ». Plus d'un million de personnes sont mises en « camps de rééducation ». Beaucoup meurent et des dizaines de milliers croupissent en détention jusqu'à la fin des années 1980. Au fil du temps, il apparaît de plus en plus clairement que la prépondérance de la population d'origine chinoise dans les secteurs privés de l'économie s'oppose aux idées socialistes des nouvelles autorités.

Début 1978, des mesures officielles sont prises pour exproprier des entrepreneurs privés, généralement d'origine chinoise. Au même moment, les relations avec la Chine se détériorent, tandis qu'elles se tendent de plus en plus avec l'allié de la Chine, le Cambodge. Les instances officielles du Viet Nam montrent une hostilité croissante à l'égard de la population d'origine chinoise (ou Hoa) et, en février 1979, les forces chinoises attaquent les régions frontalières vietnamiennes. Il faudra attendre plus de dix ans pour que les relations se normalisent entre les deux pays.

En 1977, environ 15 000 Vietnamiens cherchent asile dans les pays d'Asie du Sud-Est. Fin 1978, le nombre de ceux qui fuient par bateau quadruple, et 70 % de ces demandeurs d'asile sont d'origine chinoise. Un nombre encore plus important de cette population d'origine chinoise se réfugie en Chine. Pêcheurs, artisans et paysans pauvres, ils viennent principalement du nord du Viet Nam, où ils vivaient depuis plusieurs dizaines d'années. La Chine créera des programmes de réinstallation dans des fermes collectives à leur intention, au sud. Le HCR participe par un don de 8,5 millions de dollars aux autorités chinoises et ouvre un bureau à Pékin. Fin 1979, plus de 250 000 Vietnamiens ont trouvé refuge en Chine⁶, pratiquement le seul pays du Sud-Est asiatique à avoir non seulement offert l'asile, mais aussi permis la réinstallation de ces réfugiés.

Les boat people

Fin 1978, presque 62 000 boat people vietnamiens sont éparpillés dans des camps d'Asie du Sud-Est. Alors que leur nombre croît, l'hostilité locale à leur égard monte. La tension s'exacerbe car ne débarquent pas seulement sur les plages de l'Asie du Sud-Est de petits bateaux de pêche, mais aussi de véritables cargos de haute mer, affrétés par des groupes régionaux de contrebandiers et transportant plus de 2 000 passagers à chaque voyage. En novembre 1978, par exemple, un cargo de 1 500 tonnes, le Hai Hong, jette l'ancre au port de Klang, en Malaisie, et demande la permission de décharger son cargo humain de 2 500 Vietnamiens. Lorsque les autorités malaisiennes

exigent que le bateau soit renvoyé en haute mer, le représentant local du HCR fait valoir que les Vietnamiens sont à considérer comme relevant « de la compétence du bureau du HCR⁷ ». Cette position est renforcée par un télégramme du siège indiquant que, « à l'avenir, en l'absence d'indications claires du contraire, les passagers des bateaux en provenance du Viet Nam seront considérés, à première vue, comme relevant de la compétence du HCR⁸ ». Pendant plus de dix ans, les Vietnamiens qui atteignent les camps gérés par le HCR bénéficient *a priori* de ce statut et d'une possibilité de réinstallation éventuelle à l'étranger.

Au début de l'exode indochinois en 1975, aucun pays de la région n'est partie à la Convention de 1951 sur les réfugiés ou au Protocole de 1967. Aucun des pays recevant des boat people vietnamiens ne les autorise à s'installer de manière permanente et certains ne leur accordent même pas le refuge temporaire. Singapour refuse de débarquer tout réfugié qui n'a pas de garantie de réinstallation dans les quatre-vingt-dix jours. La Malaisie et la Thaïlande procèdent fréquemment au renvoi des bateaux hors de leurs zones côtières. Lorsque les bateaux de Vietnamiens se multiplient en 1979 (plus de 54 000 nouveaux arrivants pour le seul mois de juin), les renvois sont courants, précipitant des milliers de Vietnamiens vers une mort probable.

Fin juin 1979, cinq membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande, font savoir

Encadré 4.1 Les conférences internationales sur les réfugiés indochinois

La conférence de Genève de 1979

Mi-1979, sur les 550 000 Indochinois demandeurs d'asile en Asie du Sud-Est depuis 1975, environ 200 000 seront réinstallés et 350 000 resteront dans les pays de premier asile de la région. Pendant les six premiers mois, pour un individu qui part se réinstaller, trois arrivent dans les camps. Fin juin 1979, les États membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) déclarent qu'ils refusent toutes nouvelles arrivées. Les « refoulements » se multiplient et le droit d'asile est en danger. « Le problème, note le Haut Commissaire Poul Hartling, l'emporte à l'évidence sur les solutions^a. »

Les 20 et 21 juillet 1979, 65 gouvernements assistent à la Conférence internationale sur les réfugiés indochinois, à l'invitation du Secrétaire général des Nations Unies, et prennent plusieurs engagements internationaux importants. Les promesses de réinstallation dans le monde entier passent de 125 000 à 260 000. Le Viet Nam accepte de tenter d'endiguer les départs illégaux et de promouvoir des départs organisés et directs. L'Indonésie et les Philippines s'engagent à créer des centres régionaux de préparation à la réinstallation afin d'accélérer les départs. Les annonces de contributions au HCR doublent par rapport au montant annuel des quatre années précédentes et atteignent 160 millions de dollars, en espèces et en nature.

Bien que la conférence ne prenne aucun engagement formel en matière d'asile, elle souscrit aux principes généraux de l'asile et du non-refoulement. Comme l'indique le Secrétaire général dans son discours d'introduction, les pays de premier asile souhaitent limiter à une durée précise le séjour des réfugiés chez eux. C'est alors qu'apparaît officiellement la notion d'échange : asile temporaire (ou « premier asile ») dans la région contre réinstallation permanente ou encore « littoral ouvert contre porte ouverte ».

Les renvois en mer de bateaux chargés de réfugiés cessent pratiquement. Le rythme des arrivées dans la région chute fortement lorsque le Viet Nam impose de

lourdes sanctions pour les départs clandestins et qu'un petit nombre de départs organisés commencent à avoir lieu. En dix-huit mois, plus de 450 000 Indochinois, en provenance de camps du Sud-Est asiatique, sont réinstallés. De 1980 à 1986, les réinstallations sont plus nombreuses que les arrivées enregistrées qui baissent, et les autorités responsables des réfugiés envisagent avec un optimisme croissant la résolution de cette crise.

Mais, en 1987-1988, les Vietnamiens affluent à nouveau et l'ancien consensus vacille. Les pays occidentaux, devant la hausse régulière du nombre de demandeurs d'asile à leurs portes, considèrent qu'il n'est plus justifié d'accorder automatiquement le statut de réfugié aux nouveaux arrivants. Ils réduisent alors graduellement les quotas de réinstallation et durcissent les critères de sélection. L'accord de 1979, prévoyant l'asile temporaire en échange de la réinstallation dans un pays tiers, n'est plus viable. Comme le remarque le Haut Commissaire Jean-Pierre Hocké : « Le consensus sur lequel notre approche de la question des réfugiés indochinois était établi [s'est] trouvé érodé avec le temps^b. »

La conférence de Genève de 1989 et le plan d'action global

En juin 1989, une nouvelle conférence sur les réfugiés indochinois est organisée à Genève, dix ans après la première. À cette occasion, les 70 gouvernements présents adoptent une nouvelle approche régionale, baptisée plan d'action global (en anglais CPA – Comprehensive Action Plan). Le CPA est un effort multilatéral exceptionnel pour résoudre le problème des réfugiés Vietnamiens. Il représente un des premiers cas où le pays d'origine joue un rôle clé dans la résolution d'une crise majeure de réfugiés, aidé des autres pays et acteurs régionaux et internationaux.

Le CPA a cinq objectifs principaux : 1) réduire les départs clandestins à l'aide de mesures officielles contre les organisateurs, par de grandes campagnes d'information publique et de promotion en faveur de migrations légales dans le cadre du programme d'organisation méthodique des départs ;

2) assurer l'asile temporaire de tous les réfugiés jusqu'à ce que leur statut soit déterminé et qu'une solution durable soit trouvée ; 3) déterminer le statut de réfugié de tous les demandeurs d'asile conformément aux normes et critères internationaux ; 4) réinstaller dans des pays tiers les réfugiés reconnus comme tels et tous les Vietnamiens arrivés dans les camps avant les dates limites fixées au niveau régional ; 5) rapatrier les personnes qui ne sont pas reconnues comme étant des réfugiés et les réintégrer à leur pays d'origine^c.

C'est au HCR qu'incombe la tâche de la mise en œuvre du CPA ; la communauté des donateurs prend en charge le financement. Un comité directeur est créé, présidé par le HCR et composé de représentants des gouvernements qui se sont engagés en faveur de l'asile, de la réinstallation et de la réintégration dans le cadre du CPA.

Si les engagements de 1979 en matière d'asile sont assez généraux, ceux qui sont négociés, une décennie plus tard, sont beaucoup plus spécifiques. Ils stipulent que « le refuge provisoire sera accordé à tous les demandeurs d'asile, qui seront tous traités de manière semblable, quels que soient les moyens employés pour leur arrivée, jusqu'au terme de la procédure d'établissement de leur statut ». À quelques exceptions près, ces engagements seront honorés par l'ensemble de la région. La Thaïlande, entre autres, stoppe les refoulements, mais Singapour n'autorise plus le débarquement des réfugiés secourus en mer ou des arrivants en provenance directe du Viet Nam. En Malaisie, entre 1989 et 1990, les pouvoirs publics locaux ont pour consigne de refouler vers les eaux internationales les bateaux qui accostent.

La combinaison entre les mesures prises dans les camps afin de décourager les réfugiés (dont la fin de l'aide au rapatriement pour les nouveaux réfugiés arrivés après septembre 1991) et les campagnes d'information du HCR au Viet Nam permettent au CPA d'endiguer enfin le flot des demandeurs d'asile vietnamiens. En 1989, environ 70 000 Vietnamiens

demandent asile en Asie du Sud-Est. En 1992, il n'y en a plus que 41 et leur nombre est négligeable depuis lors.

Au moment de la conférence sur le CPA, en 1989, les camps du Sud-Est asiatique abritent 50 670 Vietnamiens arrivés avant la date limite. Sur ce nombre, près d'un quart s'est vu refuser l'accès par au moins un pays de réinstallation et un autre quart est considéré comme un ensemble de cas à faible priorité, compte tenu des critères de réinstallation de plus en plus stricts. Fin 1991, presque tous les réfugiés sont réinstallés. Pour ceux qui sont arrivés après la date limite, 32 300 se voient accorder le statut de réfugié et sont réinstallés, alors que 83 300 sont déboutés et rapatriés. Au total, durant les huit années d'existence du CPA, plus de 530 000 Vietnamiens et Laotiens seront réinstallés.

Aucun des pays ayant accepté d'appliquer les procédures de détermination du statut de réfugié n'était partie à la Convention de 1951 sur les réfugiés à l'exception des Philippines, et aucun n'avait d'expérience juridique ou administrative en la matière. Néanmoins, les cinq pays principaux de premier asile (Hong-Kong, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande) adoptent des procédures en faveur des demandeurs d'asile donnant accès au HCR, à un entretien, en bonne et due forme, de détermination du statut de réfugié, aux services d'un interprète et à la possibilité d'un appel auprès d'une deuxième instance. En outre, à Hong-Kong, les demandeurs ont accès à des tribunaux pour faire examiner leur cas.

Au total, environ 28 % des demandeurs d'asile vietnamiens ayant demandé le statut de réfugié en vertu des procédures du CPA parviennent à leurs fins. Hong-Kong, qui détient le record du nombre d'entrevues (60 275), représente aussi le taux d'acceptation le plus faible (18,8 %). L'aptitude du HCR à identifier comme tels les réfugiés, dans le cadre de son mandat, fournit une garantie de sécurité importante afin d'éviter qu'une personne qui présente un cas digne de foi soit renvoyée au Viet Nam.

En vue de parvenir à un consensus sur le rapatriement au Viet Nam, les gouvernements liés au CPA conviennent en 1989 que « la première étape sera de tout faire pour encourager le retour volontaire de [ceux dont les dossiers sont rejetés]... Si, à l'expiration d'un délai raisonnable, il apparaît que le rapatriement volontaire ne progresse pas suffisamment dans le sens des objectifs souhaités, d'autres approches acceptables dans le cadre des pratiques internationales seront examinées^d ». Bien que personne ne l'admette, presque tous reconnaissent, à l'époque, qu'il s'agit bien d'un phénomène de retour forcé.

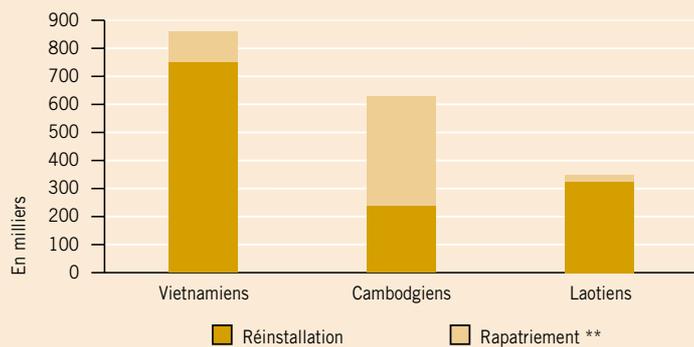
Hong-Kong entame la procédure de sélection des nouveaux arrivants un an avant les autres pays de la région et, en mars 1989, a déjà mis en place le premier programme de rapatriement volontaire vers le Viet Nam depuis plus d'une décennie. Cependant, dans les mois qui suivent, le gouvernement considère que le nombre des rapatriés volontaires est insuffisant et il a recours à des méthodes plus musclées. Dans la nuit du 12 décembre 1989, une centaine de policiers de Hong-Kong escortent un groupe de 51 Vietnamiens,

hommes, femmes et enfants, et les réexpédient à Hanoi par avion. Les protestations internationales qui s'ensuivent convainquent Hong-Kong de différer les rapatriements involontaires. En octobre 1991, le Royaume-Uni, Hong-Kong et le Viet Nam signent conjointement un accord de mise en œuvre d'un « programme d'organisation méthodique des rapatriements ».

À leur tour, tous les autres pays d'asile de l'ANASE signent leurs propres programmes de retours organisés, en vertu desquels le HCR prend en charge les frais de transport et fournit un certain support logistique, affirmant aussi qu'il s'abstiendra de participer à tous transferts forcés. Néanmoins, la distinction entre rapatriement volontaire et rapatriement forcé devient de plus en plus floue à cause de l'augmentation des tensions dans les camps vietnamiens et de l'éruption fréquente de la violence dans ceux de Hong-Kong. À partir de 1992, le rythme des rapatriements s'accélère. Le HCR a pour mission de coordonner l'aide à la réintégration et de suivre, au Viet Nam, le sort de plus de 109 000 rapatriés dans le cadre des accords du CPA.

Réinstallation et rapatriement en Indochine, entre 1975 et 1997*

Figure 4.1



* Le tableau indique les réinstallations et rapatriements depuis les premiers pays ou territoires d'asile.

** Ce chiffre comprend 367 040 Cambodgiens qui n'ont pas été recensés comme des arrivants dans les camps du HCR en Thaïlande mais qui ont été à nouveau placés sous l'égide du HCR en 1992-93, ainsi que les demandeurs d'asile vietnamiens dont les demandes ont été refusées.

qu'ils ont « atteint la limite de leurs capacités et [ont] décidé de ne plus accepter de nouveaux arrivants⁹ ». Le principe de l'asile étant menacé, le Secrétaire général des Nations Unies réunit une conférence internationale sur « les réfugiés et les personnes déplacées en Asie du Sud-Est », à Genève, en juillet [voir encadré 4.1]¹⁰. « L'Asie du Sud-Est connaît une grave crise », rapporte le Haut Commissaire Poul Hartling dans une note de référence préparée pour la conférence, ajoutant que pour « des centaines de milliers de réfugiés et personnes déplacées [les] droits fondamentaux à l'existence et à la sécurité sont menacés¹¹ ».

Grâce à la conférence de 1979, la crise imminente est évitée. Il est établi un accord tripartite entre les pays d'origine, les pays de premier asile et les pays de réinstallation, aux termes desquels l'ANASE promet de faire respecter les engagements de fournir un asile temporaire à condition que le Viet Nam s'efforce, d'une part d'empêcher les départs illégaux et de promouvoir les départs ordonnés, d'autre part que les pays tiers accélèrent le rythme de réinstallation. L'Indonésie et les Philippines acceptent de créer des centres de traitement régionaux pour réinstaller plus rapidement les réfugiés. Malgré quelques exceptions notables, les refoulements cessent. La réinstallation internationale, qui se déroule au rythme de 9 000 personnes par mois au premier semestre de 1979, s'accélère avec 25 000 personnes réinstallées par mois au second semestre. Entre juillet 1979 et juillet 1982, plus de 20 pays, les États-Unis en tête mais aussi l'Australie, la France et le Canada, réinstallent 623 800 réfugiés indochinois¹².

Pour sa part, le Viet Nam accepte de tout faire pour endiguer les départs illégaux et appliquer le mémorandum d'accord signé avec le HCR en mai 1979, en vue du programme d'organisation méthodique des départs¹³. Selon les termes de cet accord, les pouvoirs publics vietnamiens s'engagent à autoriser la sortie des Vietnamiens souhaitant quitter le pays, pour rejoindre leur famille ou pour d'autres raisons humanitaires, et le HCR se charge de la coordination avec les pays de réinstallation pour obtenir les visas d'entrée. Le programme prend graduellement de l'ampleur. En 1984, les départs annuels dans ce cadre atteignent 29 100 personnes, un montant supérieur au nombre total des arrivées (24 865).

À la fin des années 1980, bien que le nombre des arrivées dans la région baisse et que les engagements de réinstallation se maintiennent, l'exode des Vietnamiens par bateau se poursuit. Son coût humain est considérable. Un auteur estime à environ 10 % le nombre des réfugiés de la mer qui sont victimes d'attaques de pirates, se noient ou meurent de déshydratation¹⁴. Les programmes de lutte contre la piraterie et de sauvetage en mer [voir encadré 4.2] remportent un succès non négligeable, mais chaque échec est tragique. Les passagers d'un bateau qui atteint les Philippines en juillet 1984 relatent qu'en trente-deux jours ils ont croisé 40 vaisseaux dont aucun ne s'est arrêté pour les secourir. En novembre 1983, le directeur de la Division de la protection internationale du HCR, Michel Moussalli, révèle « des scènes qui dépassent l'entendement [...] Dix-huit personnes embarquent sur un petit bateau et, durant la traversée du golfe de Thaïlande, sont attaqués par des pirates. Une fille qui résiste est violée et tuée, une autre de 15 ans est enlevée. Les pirates, jugeant les seize autres inutiles, font couler le bateau. Ils meurent tous noyés¹⁵. »

Encadré 4.2 La piraterie en mer de Chine du Sud

La piraterie dans le Sud-Est asiatique est aussi ancienne que la navigation elle-même. Mais, pour les boat people vietnamiens, c'est une angoisse intenable, et pour ceux qui veulent les en protéger, un problème extrêmement difficile à résoudre. Les statistiques du HCR sont terrifiantes à cet égard. Pendant la seule année 1981, sur 452 bateaux parvenus en Thaïlande et transportant 15 479 réfugiés, 349 sont attaqués en moyenne trois fois chacun ; 578 femmes sont violées, 228 kidnappées et 881 personnes sont mortes ou portées disparues.

Le programme de lutte contre la piraterie

Face au sentiment croissant d'horreur et devant l'appel à des mesures préventives de la part de la communauté internationale, le HCR sollicite des fonds nouveaux, fin 1981. Dès juin 1982, un programme démarre officiellement, avec un financement de 3,6 millions de dollars émanant de 12 pays.

En Thaïlande, il se concentre tout d'abord sur les patrouilles maritimes et aériennes, qui réduisent graduellement le nombre des attaques. Cependant, comme le note le Haut Commissaire Poul Hartling à l'époque : « Si la quantité diminue, la "qualité" des attaques, si l'on peut dire, augmente [...] Les témoignages sont plus horribles que jamais. » Les rapports « font état d'une cruauté, d'une brutalité et d'une inhumanité qui dépassent mon imagination. Les réfugiés sont attaqués au couteau et au gourdin. Ce sont meurtres, vols et viols, tout ce que ce monde a connu de pire ».

À partir de 1984, le programme de lutte contre la piraterie du HCR se recentre sur des opérations terrestres. Les unités de police et les autorités portuaires thaïlandaises enregistrent les bateaux de pêche, photographient les équipages et mènent des campagnes d'information publiques à propos des sanctions pour piraterie. Le HCR aide à mettre en contact les victimes des pirates, la police et les instances judiciaires, suit les procès,

organise les transferts de témoins depuis l'étranger et fournit des interprètes pour les enquêtes, les arrestations et les procès. En 1987, seuls 8 % des bateaux accostant en Thaïlande sont attaqués. Des cas d'enlèvements et de viols sont recensés, mais pas de meurtres.

En 1988, on note cependant une recrudescence alarmante de la violence : plus de 500 personnes meurent ou sont portées disparues. En 1989, ce nombre dépasse 750. Les viols et rapt sont légion. En août 1989, un délégué du HCR ayant interrogé des survivants raconte comment les pirates emmènent les hommes, un par un, dans la cale pour les assommer et ensuite les tuer, à coups de hache. Les Vietnamiens qui se jettent à l'eau sont roués de coups, noyés et tués : 71 personnes seront tuées, dont 15 femmes et 11 enfants. La recrudescence de la violence en mer, d'après des experts de la lutte contre la piraterie, est en partie liée au succès des efforts remportés sur terre. Des enquêtes plus poussées permettent d'augmenter le rythme des arrestations et des emprisonnements. Les malfaiteurs occasionnels s'abstiennent, mais non les professionnels, qui s'arrangent pour ne laisser aucun témoin derrière eux.

Il faudra attendre la mi-1990 pour arriver à les décourager et pour que cessent les attaques. En décembre 1991, le programme de lutte contre la piraterie du HCR prend fin. « La guerre contre les pirates n'est pas terminée, lit-on dans le rapport d'évaluation final, mais elle est parvenue à un stade où elle peut être menée efficacement » par des agences locales.

Le sauvetage en mer

De 1975 à fin 1978, 110 000 boat people vietnamiens parviennent dans des pays de premier asile. Dans un premier temps, certains capitaines de navire s'empressent de secourir les bateaux en détresse et, pendant les trois premières années, des vaisseaux de 31 pays secourent des réfugiés à bord de 186 bateaux. Mais, dans les sept premiers mois de 1979, alors que

177 000 personnes débarquent dans la région et que les actions de secours en mer sont parmi les plus nombreuses, seuls 47 bateaux sont secourus, dont plus de la moitié par des navires de trois pays seulement.

En août 1979, le HCR convoque une réunion à Genève sur le thème des secours en mer. Les discussions aboutissent au programme DISERO (Disembarkation Reinstallation Offers ou plan d'offres de réinstallation au débarquement) dans le cadre duquel huit États occidentaux, dont les États-Unis, garantissent la réinstallation des réfugiés vietnamiens secourus en mer par des bateaux marchands de pays n'accueillant pas de réfugiés. Ces nouveaux engagements ont un effet quasi immédiat : dans les cinq derniers mois de 1979, 81 bateaux transportant 4 031 personnes sont secourus en mer. En mai 1980, le HCR offre une frégate désarmée au gouvernement thaïlandais pour l'encourager à multiplier ses patrouilles en mer. De plus, plusieurs vaisseaux internationaux de secours d'urgence, appartenant à des groupes privés, dont le *Kap Anamur* et l'*Île de Lumière*, interrompent leurs opérations de réapprovisionnement des camps insulaires pour se consacrer au secours en mer. Au total, 67 000 Vietnamiens sont secourus en mer, entre 1975 et 1990.

Ce programme se heurte rapidement à une contradiction : la garantie que tout Vietnamien secouru en mer sera réinstallé dans les quatre-vingt-dix jours est contraire aux dispositions du plan d'action global de 1989 ; celui-ci stipule que tous les nouveaux arrivants doivent se soumettre à la procédure d'examen de leur statut. En définitive, le programme DISERO et le RASRO (Rescue At Sea Resettlement Offers ou plan d'offres de réinstallation des réfugiés sauvés en mer) qui viendra s'ajouter un peu plus tard, seront stoppés en raison des réticences des pays de la région à accepter le débarquement des réfugiés secourus en mer.

Au fil des ans, les pays occidentaux se désintéressent des réfugiés de la mer et se méfient de plus en plus des motivations de certains. Le HCR doit veiller à ce que ces gouvernements respectent leurs engagements de réinstallation, autant pour préserver le principe du droit d'asile lui-même que pour empêcher que les plus vulnérables ne soient abandonnés dans les camps disséminés en Asie du Sud-Est. Il n'est naturellement pas du ressort du HCR d'accorder ou non l'admission permanente dans un autre pays, décision qui relève des seuls gouvernements. Mais à la fin des années 1980, la bonne volonté internationale s'érode, et le nombre de réinstallations suit difficilement le rythme des nouvelles arrivées dans les pays de premier asile.

À la mi-1987, le nombre d'arrivants vietnamiens s'accroît de nouveau. Encouragés par l'assouplissement des restrictions au déplacement intérieur et par la perspective de réinstallation dans des pays occidentaux, des milliers de Vietnamiens du Sud empruntent une nouvelle route, via le Cambodge, vers la côte orientale de Thaïlande, après une courte traversée en mer. À la fin de l'année, les pouvoirs publics thaïlandais commencent à interdire les bateaux et à les renvoyer en mer.

Par ailleurs, des dizaines de milliers d'autres Vietnamiens du Nord empruntent une autre route via le sud de la Chine vers Hong-Kong. En 1988, plus de 18 000 réfugiés de la mer affluent à Hong-Kong. C'est de loin le nombre le plus important depuis la crise de 1979. La plupart viennent du Viet Nam du Nord ; une population qui suscite peu d'intérêt dans les pays de réinstallation. Le 15 juin 1988, l'administration de Hong-Kong annonce que tous les Vietnamiens arrivés après cette date seront placés dans des centres de détention afin de subir un examen qui déterminera leur statut. En mai 1989, les pouvoirs publics malais renvoient à nouveau les bateaux vers l'Indonésie, comme ils l'ont fait dix ans plus tôt.

Une nouvelle formule

À la fin des années 1980, il est clair pour quasiment toutes les parties concernées que le consensus régional et international de 1979 est obsolète. Une nouvelle formule doit être trouvée pour préserver l'asile en le déliant de la garantie de réinstallation. C'est ainsi qu'en juin 1989 une seconde conférence internationale sur les réfugiés indochinois se tient à Genève, et un nouveau consensus est atteint. Le plan d'action global, comme on l'appellera plus tard, réaffirme quelques-uns des éléments de l'accord de 1979, notamment l'engagement de préserver le droit de premier asile, de réduire les départs clandestins, de promouvoir l'émigration légale et de réinstaller les réfugiés dans des pays tiers. Il contient aussi de nouveaux éléments, comme l'engagement de créer des procédures régionales de détermination du statut de réfugié et le devoir de rapatrier les personnes dont les demandes sont rejetées [voir encadré 4.1].

Ces nouvelles mesures en matière d'asile permettent d'arrêter les refoulements par la Thaïlande, même si la Malaisie, elle, ne revient pas sur sa politique de rejet des bateaux hors de ses eaux territoriales. À l'exception de Singapour, tous les pays de premier asile abandonnent leur exigence pour une garantie préalable de réinstallation. Les 50 000 Vietnamiens qui arrivent dans les camps avant la date limite (le 14 mars

1989 dans la plupart des pays) sont réinstallés à l'étranger. Ceux qui arrivent après cette date sont censés subir un examen de leur statut. Le Viet Nam impose des sanctions pénales en cas de départs clandestins, et le HCR lance une campagne d'information destinée à renseigner les éventuels candidats à l'asile sur les nouvelles dispositions régionales, qui prévoient désormais leur rapatriement si leur dossier est rejeté.

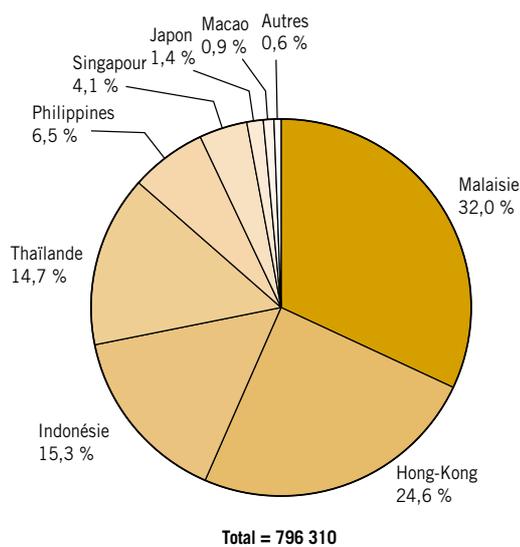
Le plan d'action global est généralement reconnu comme l'instrument de la restauration du droit d'asile dans la région. Néanmoins, certains analystes y voient des mesures contraires au droit à quitter son pays. Se pose la question de savoir si le HCR devait – même tacitement – faire preuve d'indulgence envers ce type d'opérations de la part du Viet Nam¹⁶. Le plan d'action global représente aussi l'un des premiers cas d'application d'une date limite. Ceux qui ont fui avant telle date bénéficient automatiquement d'une réinstallation à l'étranger, alors que ceux qui arrivent après sont d'abord soumis à une procédure de détermination de leur statut.

Si le succès de la conférence de 1979 dépend de l'engagement des pays de réinstallation, celui du plan d'action global dépend de l'engagement des pays de premier asile et d'origine. En décembre 1988, sept mois avant la conférence de Genève, le HCR et le Viet Nam signent un mémorandum d'accord prévoyant le retour volontaire des Vietnamiens sans qu'ils soient pénalisés pour leur fuite, l'accélération du programme d'organisation méthodique des départs et l'autorisation pour le HCR de suivre les rapatriés et de faciliter leur réintégration.

Certains observateurs estiment que le programme d'organisation méthodique des départs constitue un « facteur d'attraction » encourageant les départs. Bien que cela ait

Arrivées de boat people vietnamiens, selon leur premier pays ou territoire d'asile, entre 1975 et 1995

Figure 4.2



Encadré 4.3 Les réfugiés vietnamiens aux États-Unis

À partir de 1975, les États-Unis ouvrent leur porte à plus d'un million de Vietnamiens. Si une grande majorité d'entre eux vivent aujourd'hui en Californie, ils s'installent, néanmoins, dans tous les États et presque toutes les grandes villes américaines.

Les Vietnamiens arrivent en plusieurs vagues successives dont la première (plus de 175 000) survient dans les deux ans qui suivent la chute de Saïgon, en 1975. La plupart arrivent en quelques semaines et sont hébergés dans quatre camps de fortune créés sur des bases militaires américaines. Une douzaine d'organisations privées, principalement religieuses, s'occupent de leur réinstallation dans les villes et les métropoles. Elles les aident à se loger, à apprendre l'anglais, à scolariser leurs enfants et à trouver du travail.

Les Américains réagissent favorablement à cette première vague. Beaucoup éprouvent un sentiment de culpabilité lié à l'implication de leur pays au Viet Nam et saisissent cette occasion pour aider les réfugiés. Les Églises et les collectivités locales de tout le pays les parrainent et les aident à trouver leurs repères dans de nouvelles communautés. Ce premier groupe de réfugiés s'intègre remarquablement bien. La plupart sont issus des classes moyennes urbaines du Sud-Viet Nam. Plus d'un quart des chefs de famille ont fréquenté l'université, et plus de 40 % une école secondaire. Dans l'ensemble, ce premier groupe est relativement bien formé, urbain et il s'adapte facilement^a. Bien que ces réfugiés arrivent aux États-Unis en 1982, en pleine récession, leur taux d'emploi est supérieur à celui de la moyenne américaine. Les communautés vietnamiennes prolifèrent en Californie, au Texas et à Washington DC. Bientôt, les commerces vietnamiens répondront aux besoins des toutes nouvelles

communautés.

La deuxième vague, celle des boat people, commence en 1978. Ces derniers fuient en nombre croissant la répression politique au Viet Nam (dirigée essentiellement contre les populations vietnamiennes d'origine chinoise). Bien qu'il soit difficile de savoir précisément combien ils sont, le nombre d'arrivées entre 1978 et 1997 est estimé à plus de 400 000^b. Les boat people sont moins bien armés pour s'adapter à la vie aux États-Unis. En général, ils sont moins éduqués et ont des origines rurales, contrairement à leurs concitoyens arrivés en 1975. Ils sont beaucoup moins nombreux à parler anglais, ont souvent été persécutés au Viet Nam, traumatisés en haute mer et ont connu des conditions de vie pénibles dans les camps du Sud-Est asiatique, où ils ont été accueillis temporairement et de très mauvaise grâce. De plus, à la différence de la première vague, où les familles étaient nombreuses, il s'agit souvent d'hommes seuls.

À leur arrivée, de nombreux Américains commencent à se lasser des réfugiés. Les comportements anti-immigrants, exacerbés par la dégradation de la conjoncture économique, se traduisent parfois par des agressions contre les Vietnamiens, dans plusieurs communautés. Le gouvernement américain commence à réduire l'aide fournie dans le cadre du programme pour les réfugiés. En 1982, il baisse la durée de son aide spécifique aux nouveaux arrivants et, bien que la situation économique soit moins bonne qu'en 1975, il instaure des mesures visant à les intégrer au plus vite dans la population active. Beaucoup de boat people trouvent des emplois mal rémunérés, souvent même avant d'avoir eu le temps d'apprendre l'anglais ou de s'acclimater. Néanmoins, selon une étude commanditée par le gouvernement américain en 1985 sur

l'autosuffisance des réfugiés du Sud-Est asiatique, au cours des trois années après leur arrivée, leur statut économique est comparable à celui des autres minorités américaines.

La troisième vague est celle du programme d'organisation méthodique des départs (créé en 1979) qui permet aux Vietnamiens d'émigrer directement du Viet Nam vers les États-Unis. Initialement conçu pour permettre aux familles restées au Viet Nam de rejoindre leurs parents installés aux États-Unis, et pour les Sud-Vietnamiens ayant travaillé pour le gouvernement américain, il est élargi aux Amériasiens (les enfants des soldats américains) et aux anciens prisonniers politiques et détenus des camps de rééducation. Ainsi, entre 1979 et 1999, plus de 500 000 Vietnamiens émigrent aux États-Unis, dans le cadre de ce programme.

Beaucoup de ces nouveaux arrivants ont du mal à s'adapter. Anciens prisonniers politiques et détenus des camps de rééducation, ils sont traumatisés par leur expérience au Viet Nam. Souvent plus âgés que la plupart des boat people ou que ceux qui sont arrivés en 1975, ils ont plus de mal à trouver du travail et, quand ils en trouvent, celui-ci est sans commune mesure avec leur ancienne situation sociale. Tous ces facteurs expliquent leurs plus grandes difficultés d'adaptation économique et psychologique. Mais, globalement, la majorité du million (ou davantage) de Vietnamiens qui se réinstallent aux États-Unis, et plus particulièrement les Américains de souche vietnamienne de la seconde génération, s'adapte bien et fait aujourd'hui partie intégrante de la nation américaine.

pu souvent être le cas, le programme permet à ceux qui cherchent à fuir le pays de le faire par des moyens légaux plutôt qu'illégaux et dangereux. Même s'il a été un « facteur d'attraction », le programme ne constitue qu'un des multiples éléments qui ont encouragé les gens à partir. Certains analystes estiment notamment que, depuis 1975, les gouvernements nord-américain mais aussi occidentaux encouragent sciemment les départs, afin de démontrer, entre autres, au reste du monde que les Sud-Vietnamiens « votent avec leurs pieds » en quittant le pays après la victoire communiste¹⁷.

Le 30 juillet 1989, les gouvernements américain et vietnamien publient une déclaration conjointe au sujet d'un accord d'émigration pour les anciens prisonniers politiques et leur famille. Avec cet accord, les départs, dans le cadre du programme d'organisation méthodique des départs, augmentent considérablement. Le point culminant est en 1991 avec 86 451 émigrés, dont 21 500 anciens détenus de camps de rééducation et leurs familles, et presque 18 000 enfants amérasiens. Ces derniers sont les enfants de soldats américains envoyés au Viet Nam. Les États-Unis réinstallent au bout du compte plus d'un million de Vietnamiens [voir encadré 4.3].

Durant les huit années de mise en œuvre du plan d'action global, plus de 109 000 Vietnamiens rentrent chez eux. Pour les aider dans leur réintégration, le HCR leur remet une somme comprise entre 240 et 360 dollars, payés par échéances par les ministères du Travail, des Invalides de guerre et des Affaires sociales. Le HCR dépense plus de 6 millions de dollars avec 300 microprojets dans tout le pays, axés sur l'infrastructure de distribution d'eau, l'éducation et les services communautaires. Dans le domaine de la création d'emploi, le HCR compte sur le programme international de la Communauté européenne qui consent plus de 56 000 prêts, d'un montant compris entre 300 et 20 000 dollars, à des rapatriés et résidents locaux. Ces prêts facilitent grandement le développement des petites entreprises et 88 % sont remboursés.

Bien que 80 % des rapatriés se dirigent essentiellement vers huit provinces côtières, les 53 provinces du nord et du sud du Viet Nam en accueillent également. Le suivi du HCR est d'autant plus ardu qu'environ 25 % des rapatriés se déplacent au moins une fois, après leur retour des camps, principalement vers les villes pour y chercher du travail. Les administrateurs chargés de suivre cette réintégration rapportent qu'une grande majorité des requêtes concerne l'aide économique et que « le suivi ne fait apparaître aucun signe de persécution des rapatriés¹⁸ ».

Les réfugiés cambodgiens en Thaïlande

Parmi les pays d'asile d'Asie du Sud-Est, seule la Thaïlande doit faire face à l'afflux de populations en provenance des trois pays d'Indochine concernés, surtout du Cambodge. La Thaïlande n'a pas adhéré à la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés, mais elle est disposée à signer un accord avec le HCR en juillet 1975. Elle souhaite s'engager par là à coopérer en fournissant une aide humanitaire

temporaire aux personnes déplacées de force et en recherchant des solutions durables, y compris le rapatriement volontaire et la réinstallation dans des pays tiers. Une décision du cabinet thaïlandais, prise un mois plus tôt, établit que les nouveaux arrivants seront hébergés dans des camps dirigés par le ministère de l'Intérieur. Cette décision dénote une attitude ambivalente, voire contradictoire, que l'on retrouve dans nombre de pratiques et mesures ultérieures à l'endroit des populations déplacées en territoire thaïlandais. Elle stipule : « Si des personnes déplacées tentent de rentrer dans le royaume, des mesures seront prises pour les en chasser au plus vite. S'il est impossible de les chasser, ces personnes seront détenues dans des camps¹⁹. »

Le 17 avril 1975, les révolutionnaires communistes qui se battent au Cambodge depuis plusieurs années entrent triomphalement dans la capitale, Phnom Penh, et la vident systématiquement de tous ses habitants. Bien que le nouveau régime khmer rouge, qui s'intitule Kampuchea démocratique, ne dévoile jamais sa face au monde ou même au peuple cambodgien, son chef Pol Pot, qui reste dans l'ombre, mène une campagne brutale pour éradiquer toute influence étrangère sur le pays et établir une autarcie agraire²⁰. Pendant les quatre années que durera le règne des Khmers rouges au Cambodge, le régime évacuera les principales villes, abolira marchés et monnaie, interdira aux moines bouddhistes de pratiquer leur religion, expulsera les résidents étrangers et établira des camps de travail collectif à travers le pays²¹. Au moment de l'invasion vietnamienne, au début 1979, plus d'un million de Cambodgiens ont été exécutés ou sont mort de faim, de maladie ou d'épuisement. Des centaines de milliers d'autres ont été déplacés à l'intérieur du pays.

Un nombre important de Cambodgiens réussissent à s'enfuir, mais cela n'est rien comparé aux déplacements démesurés qui ont lieu sous le régime des Khmers rouges. Le HCR estime que 34 000 Cambodgiens seulement parviennent en Thaïlande entre 1975 et 1978, 20 000 au Laos et 170 000 au Viet Nam²². Lorsque l'exode des réfugiés indochinois prend des proportions considérables début 1979, la Thaïlande accueille un nombre relativement faible de réfugiés vietnamiens, mais, à la fin de cette même année, elle joue bon gré mal gré le rôle d'hôte pour 164 000 réfugiés cambodgiens et laotiens accueillis dans des camps gérés par le HCR. Suite à l'invasion vietnamienne qui évince le régime khmer rouge, des dizaines de milliers de Cambodgiens traversent encore la frontière de la Thaïlande orientale. L'envahisseur installe un autre régime communiste dans le pays rebaptisé République populaire du Kampuchea.

En juin 1979, les soldats thaïlandais rassemblent plus de 42 000 réfugiés cambodgiens dans des camps frontaliers et, à Preah Vihear, les obligent à dévaler les flancs abrupts de la montagne qui les sépare du Cambodge. Plusieurs centaines de personnes, sinon plusieurs milliers, sont tuées dans les champs de mines alentour. Le lendemain du début de cette campagne de refoulement, le représentant du Comité international de la Croix-Rouge lance un cri d'alarme pour qu'elle cesse ; il se voit enjoint de quitter la Thaïlande. Craignant une réaction hostile des Thaïlandais, le HCR reste silencieux devant le programme de refoulement le plus important jamais rencontré par l'organisation depuis sa création. Comme le notera plus tard l'un des principaux administrateurs chargés de la protection, « la défaillance du HCR à ne pas protester publiquement et officiellement face aux expulsions massives des

Cambodgiens par la Thaïlande en 1979 est déplorable et doit être reconnue comme l'un des points noirs de son histoire en matière de protection²³ ».

Dans ce contexte, la conférence de juillet 1979 à Genève cherche à obtenir des engagements de réinstallation de la part de pays tiers pour alléger les pressions sur la Thaïlande. Sur les 452 000 Indochinois réinstallés en 1979-1980, près de 195 000 viennent de camps thaïlandais. En octobre 1979, la Thaïlande annonce une politique de « porte ouverte » au profit des Cambodgiens qui continuent à se presser à ses frontières, affamés et à la recherche de sécurité. Le HCR est invité à établir des « centres de regroupement » pour ces nouveaux arrivants, supervisés par l'armée et non par le ministère de l'Intérieur. Le gouvernement thaïlandais explique cette mesure par « la présence d'un certain nombre de combattants parmi les Kampuchéens cherchant refuge en Thaïlande, et par la nécessité d'impliquer l'armée thaïlandaise pour les confiner dans des zones sûres²⁴ ».

Le HCR promet d'engager près de 60 millions de dollars pour répondre aux besoins de plus de 300 000 réfugiés cambodgiens et crée une unité spéciale kampuchéenne dans son bureau régional de Bangkok afin de coordonner la construction et l'administration des centres de regroupement. Jamais le HCR n'a été aussi impliqué dans la construction et la maintenance de camps de réfugiés. La création d'une unité d'urgence, conséquence directe des interventions concrètes du HCR à la frontière cambodgienne, jouera ultérieurement un rôle central dans toutes les grandes crises d'urgence impliquant des réfugiés.

Au début de 1980, le principal centre de regroupement, Khao I Dang, abrite plus de 100 000 Cambodgiens. Parmi eux, de nombreux mineurs non accompagnés sont de la compétence particulière du HCR et de plusieurs autres agences [voir encadré 4.4]. Khao I Dang devient, pour un temps, selon un observateur, « le camp de réfugiés aux services les plus élaborés au monde » en vertu d'une médiatisation parfois quelque peu encombrante²⁵. À l'époque, il abrite une population supérieure à celle de n'importe quelle ville du Cambodge. En mars 1980, lorsque la population du camp atteint un pic de 140 000, 37 organisations non-gouvernementales (ONG) travaillent à Khao I Dang. Ce nombre témoigne de la multiplication globale des ONG à l'époque.

La porte de la Thaïlande ne reste pas ouverte aux Cambodgiens très longtemps. En janvier 1980, seulement trois mois après l'annonce de la politique de « libre accueil porte ouverte », le gouvernement thaïlandais fait machine arrière et déclare que les centres de regroupement sont fermés aux nouveaux arrivants. Dorénavant, les réfugiés cambodgiens seront détenus dans des camps à proximité des frontières et n'auront pas accès à la réinstallation dans des pays tiers.

Les camps frontaliers

De 1979 à 1981, l'aide d'urgence dans les camps frontaliers cambodgiens est coordonnée par une mission conjointe, dirigée par l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) et le Comité international de la Croix-Rouge. Fin 1981, l'UNICEF se retire officiellement en tant qu'agence chef de file pour le programme d'urgence aux

Encadré 4.4 Les mineurs indochinois non accompagnés

Lorsque les réfugiés cambodgiens commencent à se disséminer le long de la frontière thaïlandaise en 1979, ils comptent parmi eux une forte proportion d'enfants et d'adolescents de moins de 18 ans, apparemment dépourvus de parents. Ces enfants sont désignés comme des « mineurs non accompagnés » ou « enfants séparés » et font immédiatement l'objet d'appels internationaux d'urgence pour leur réinstallation dans des pays étrangers. Leur situation est complexe, et les solutions apportées à leurs problèmes sont très controversées.

Beaucoup de ces enfants ont été incorporés de force dans les brigades d'adolescents des Khmers rouges. Certains ont perdu leur famille, d'autres en ont été séparés par les bouleversements consécutifs à l'invasion vietnamienne du Cambodge en 1978 ; d'autres enfin sont de vrais orphelins de père et de mère. Après enquête approfondie, un grand nombre de ces enfants se révèlent avoir des parents proches au Cambodge, à proximité de la frontière ou dans le même camp – d'où la controverse. En décembre 1979, le HCR met en garde contre les mesures précipitées de réinstallation et d'adoption permanente de ces enfants non accompagnés ou séparés dans des pays tiers avant que tous les efforts aient été faits pour retrouver leurs proches, vivant au Cambodge ou dans les camps frontaliers.

Une étude réalisée l'année suivante, financée par l'organisation norvégienne Redd Barna et par d'autres organisations non-gouvernementales (ONG), montre que beaucoup de leurs parents sont vivants. Après examen de plus de 2 000 dossiers, Redd Barna conclut que plus de la moitié des enfants des camps ont été séparés de leurs parents par les circonstances, et non à la suite d'un décès. Certains enfants présument que leurs parents sont morts simplement parce qu'ils en ont été séparés pendant longtemps ou sur la base de rumeurs non fondées. D'autres affirment faussement que leurs parents sont décédés, pensant que leur statut d'« enfant non accompagné » facilitera leur réinstallation dans des pays tiers. « Les éléments recueillis permettent de penser, conclut le

rapport de Redd Barna, que la majorité des parents de "mineurs non accompagnés" sont toujours vivants au Cambodge, et donc que le potentiel de réunification est considérable ». »

Le rapport se révèle correct sur le premier point, mais faux sur le second. Tout au long de la décennie suivante, la politique de la guerre froide s'oppose aux efforts de réunification des familles à l'intérieur du Cambodge. Si des centaines d'enfants cambodgiens séparés ou non accompagnés rejoignent leur famille dans les camps frontaliers, la grande majorité d'entre eux est réinstallée dans des pays tiers, qu'ils y aient ou non des parents.

L'intérêt de l'enfant

Le droit social de la famille et de l'enfant, gouvernant la politique relative aux enfants non accompagnés ou séparés, attribue aux parents un droit de présomption et les oblige à protéger leurs enfants jusqu'à leur majorité. Dans le cas d'un enfant dont les parents sont décédés ou injoignables, le principe international commun est de promouvoir « l'intérêt de l'enfant en lui offrant provisoirement la sécurité et les soins tout en poursuivant l'objectif de la réunion avec un membre de sa famille ou sa prise en charge par un adulte responsable ».

Or, que faire quand le principe d'« unité familiale » s'oppose à celui de l'« intérêt de l'enfant », comme souvent en Indochine ? Quelque 7 % de tous les Vietnamiens dans les pays de premier asile sont des mineurs non accompagnés. Certains ont été séparés des membres de leur famille au cours des années chaotiques de la guerre ou ont perdu leurs parents pendant les traversées en mer. Mais chez beaucoup, la séparation est un acte intentionnel : plus du tiers d'entre eux fuguent, pour échapper moins à l'oppression politique qu'aux dysfonctionnements de leur famille. Parfois, aussi, les parents eux-mêmes se séparent de leurs enfants dans l'espoir qu'ils vivront mieux qu'eux et seront mieux éduqués en Occident.

Dans les années 1970 et 1980, lorsque le statut de réfugié s'applique

quasiment *prima facie* (à première vue) à tous les boat people vietnamiens, la question des mineurs non accompagnés est axée sur leur protection dans les camps de premier asile et sur les modalités d'une réinstallation postérieure réussie. Mais avec l'instauration de procédures régionales de détermination de leur statut dans le cadre du plan d'action global du HCR, la question du rapatriement des mineurs et de leur retour auprès de leurs familles au Viet Nam devient prioritaire.

En 1989, le HCR crée des comités spéciaux dans chaque pays de premier asile pour décider, au cas par cas, de la solution la mieux adaptée aux besoins de chaque mineur non accompagné. Les membres de ces comités sont, entre autres, des représentants du gouvernement hôte, des membres du HCR et d'autres agences spécialisées dans le domaine de l'enfance. Le HCR insiste sur l'importance de la rapidité de la décision, puisqu'un séjour prolongé dans les camps est potentiellement nuisible à l'équilibre des mineurs non accompagnés, plus encore que chez les adultes ou les enfants accompagnés par d'autres membres de leur famille. Dès novembre 1990, dans la région, on compte 5 000 mineurs non accompagnés attendant qu'on décide de leur sort. Ces procédures spéciales sont fortement critiquées et plus d'une ONG reproche au HCR de favoriser le rapatriement et d'entretenir des délais injustifiés pour parvenir à ses fins.

Lorsque la procédure de détermination du statut préconise la réinstallation (près d'un tiers des cas), une nouvelle vie commence pour le mineur non accompagné. Quant à ceux dont le rapatriement est recommandé, ils demeurent généralement dans les camps. Ces procédures spéciales entraînent des attentes beaucoup plus longues que pour les procédures normales et, fin 1993, plus de 2 600 mineurs arrivés dans les camps à moins de 16 ans ont atteint la limite d'âge et donc accès aux procédures de détermination du statut pour adultes.

frontières, en partie pour mettre l'accent sur l'aide au développement à l'intérieur du Cambodge et en partie dans le but de protester contre la militarisation accrue des camps frontaliers, en particulier la résurgence des forces khmères rouges.

Depuis 1979, le HCR est responsable du camp Khao I Dang et d'autres « centres de regroupement » pour les réfugiés cambodgiens, mais s'abstient de briguer un rôle dans les camps frontaliers. Fin 1979, il se porte volontaire pour agir en tant qu'agence chef de file à la frontière. Mais les conditions qu'il fixe, dont l'évacuation de l'ensemble des soldats, l'absence de toute arme dans les camps et le transfert de ces camps loin des frontières, sont considérées comme irréalistes. De plus, quelques donateurs internationaux estiment que le HCR ne serait pas à la hauteur d'une situation d'urgence aussi importante et complexe.

En janvier 1982, la nouvelle Opération des Nations Unies pour les secours aux frontières (UNBRO) prend en charge la coordination des opérations d'urgence. L'UNBRO reçoit une mission claire : fournir une aide humanitaire à tous ceux qui se sont réfugiés dans le *no-man's land*, le long de la frontière entre la Thaïlande et le Cambodge. Mais elle n'est pas investie d'un mandat de protection explicite, ni d'un mandat de recherche de solution durable pour la population sous sa responsabilité.

En juin 1982, les deux factions de la résistance non communiste cambodgienne, luttant contre l'occupation vietnamienne de leur pays, rejoignent les forces khmères rouges, également dans les camps frontaliers, pour former le gouvernement de coalition tripartite du Kampuchea démocratique. Il dispose d'un siège à l'Assemblée générale des Nations Unies et d'une série de camps de base le long de la frontière thaïlandaise. Il exerce une pression politique et militaire constante sur Phnom Penh tout au long de la décennie. La guerre civile qui s'ensuit déclenche de nouvelles vagues de violence dans les camps.

Entre 1982 et 1985, le personnel de l'UNBRO participe à plus de 95 évacuations de camps le long de la frontière, dont 65 sous les obus²⁶. Une offensive menée par les Vietnamiens, pendant la saison sèche entre 1984 et 1985, permet de déplacer la majorité de ces camps de fortune hors de la zone frontalière en territoire thaïlandais. Mais ses occupants restent sous la responsabilité de l'UNBRO, administrés par le gouvernement de coalition, et sans perspective de réinstallation. Suite à la fermeture officielle de la frontière et des centres frontaliers de regroupement aux nouveaux arrivants en 1980, Khao I Dang devient une sorte de « terre promise » pour beaucoup de Cambodgiens massés le long des frontières, un havre où ils sont à l'abri des tirs d'obus et de la conscription forcée, avec possibilité, même infime, de s'échapper. Pourtant, Khao I Dang a ses propres problèmes de protection. Les candidats à ce camp sont victimes de la corruption et des mauvais traitements infligés par les passeurs et les gardes de sécurité qui en contrôlent l'accès. Une fois qu'ils y sont, les « illégaux » se voient souvent, des années durant, intimidés, exploités, en proie à la peur d'être découverts avant d'être enregistrés et de pouvoir disposer d'un entretien en vue de la réinstallation.

Si le HCR continue à administrer le camp de Khao I Dang, il poursuit également ses efforts de négociation, largement infructueux, en vue des rapatriements volontaires organisés au Cambodge. Alors que les groupes de résistance se développent et que le

conflit s'intensifie, la traversée des zones frontalières au Cambodge devient de plus en plus difficile. Un observateur explique :

Non seulement les Vietnamiens et le gouvernement du RPK (République populaire du Kampuchea) minent le côté kampuchéen de la frontière, mais, du point de vue du RPK, les gens dans les camps sont inévitablement associés à des groupes de résistants. Les habitants des camps, s'ils rentrent, ont peur d'être considérés comme des traîtres et, par conséquent, d'être éventuellement persécutés. Il en résulte un changement de leur statut de personnes déplacées en réfugiés sur place [...] Parallèlement, les groupes politico-militaires renforcent leur contrôle sur la population des camps et sur les postes frontières d'entrée au Kampuchea, rendant la tâche excessivement ardue à ceux qui souhaiteraient retourner au Kampuchea²⁷.

En septembre 1980, le HCR ouvre un petit bureau de deux personnes à Phnom Penh et annonce la création d'un programme d'aide humanitaire pour les rapatriés cambodgiens, alors estimés à 300 000 (dont 175 000 en provenance de Thaïlande). Le programme a pour objectif de leur fournir une aide alimentaire de base, des semences, des outils et du matériel ménager dans cinq provinces frontalières. Or cette initiative s'avère prématurée d'une décennie. Bien que les discussions continuent pendant de nombreuses années, le HCR n'est pas en mesure de trouver un terrain d'entente entre Bangkok et Phnom Penh, et les retours organisés à partir de la frontière thaïlandaise n'ont pas lieu. Entre 1981 et 1988, on ne compte qu'un seul réfugié cambodgien rapatrié officiellement d'un camp du HCR²⁸.

Les entretiens qui ont lieu à Paris en août 1989 entre les quatre factions rivales ayant formé l'État désormais rebaptisé État du Cambodge n'aboutissent pas à un accord global²⁹. En revanche, ils règlent au moins une question : celle des réfugiés cambodgiens en Thaïlande et le long de la frontière thaïlandaise, soit 306 000 personnes autorisées à rentrer chez elles volontairement et en toute sécurité, dès lors

qu'un accord de paix sera signé. L'échec de la réunion de Paris permet de douter sérieusement de cette éventualité tandis que le départ des 26 000 soldats vietnamiens encore présents dans le pays en septembre 1989 plonge le Cambodge dans une nouvelle guerre civile. Les régions frontalières sont à nouveau le théâtre de déplacements massifs.

Sous l'égide des Nations Unies, un accord est enfin obtenu à Paris en octobre 1991, aux termes duquel l'ONU assurera l'administration provisoire du pays. Le Cambodge est alors placé sous le contrôle de l'autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), dans l'attente d'élections nationales [voir chapitre 6]. Le plan prévoit aussi le désarmement des factions et la démobilisation de 70 % de leurs troupes, la libération des prisonniers politiques, l'ouverture de leurs « zones » à l'inspection internationale, l'enregistrement électoral et l'autorisation pour tous les réfugiés cambodgiens déplacés en Thaïlande de rentrer à temps pour s'inscrire sur les listes électorales et voter. Quand l'accord est signé, les camps frontaliers de l'UNBRO en Thaïlande abritent plus de 353 000 réfugiés, alors que 180 000 autres Cambodgiens sont déplacés à l'intérieur de leur propre pays. Dans le cadre de l'accord de paix, la responsabilité des camps frontaliers est transférée, à partir de novembre 1991, de l'UNBRO au HCR qui met aussitôt en place les plans de rapatriement.

De mars 1992 à mai 1993, les efforts coordonnés de rapatriement se traduisent par la fermeture des camps frontaliers et le retour de 360 000 réfugiés au Cambodge à temps pour voter. Le 3 mars 1993, le dernier convoi des 199 rapatriés quitte le camp de Khao I Dang, et le camp ouvert le 21 novembre 1979 est officiellement fermé. Dans son discours prononcé lors de la cérémonie de fermeture du camp, l'envoyé spécial du HCR, Sergio Vieira de Mello, note que le camp Khao I Dang est devenu un « symbole puissant et tragique » de l'exode cambodgien et de l'action humanitaire internationale. « Le principal objectif du HCR, dit-il, qu'heureusement il a pu atteindre [était] de créer un camp neutre, dans lequel tous, indépendamment de leurs allégeances politiques, pouvaient trouver refuge. » Parallèlement, commente Vieira de Mello, « Khao I Dang est aussi devenu une étape vers la réinstallation dans des pays tiers³⁰ ». De 1975 à 1992, plus de 235 000 réfugiés cambodgiens en Thaïlande sont réinstallés à l'étranger, dont 150 000 aux États-Unis. La plupart sont passés par Khao I Dang.

Les réfugiés laotiens en Thaïlande

En mai 1975, la victoire des communistes au Laos paraît bien loin d'être assurée. Néanmoins les avions américains transportent 2 500 Hmongs de leur base fortifiée dans les montagnes du Laos vers la Thaïlande. Cette minorité de montagnards a aidé les Américains dans leur campagne militaire au Laos ; les Hmongs ont perdu 20 000 soldats au combat, 50 000 civils ont été tués ou blessés, et 120 000 autres déplacés³¹. Beaucoup d'entre eux décident de ne pas attendre l'instauration d'un nouveau régime politique et choisissent de traverser le Mékong. Dès décembre 1975,

lorsque la République démocratique populaire lao est officiellement créée, les réfugiés laotiens sont au nombre de 54 000 en Thaïlande, dont 10 000 sont des Hmongs.

Un fonctionnaire du HCR au Laos et en Thaïlande analyse ainsi la fuite des Hmongs du Laos : « Il ne fait aucun doute que la grande majorité des réfugiés hmongs s'enfuit dans la crainte, bien fondée, de représailles ou de persécution de la part du nouveau régime [...] [mais] le départ des Hmongs et l'époque de ce départ s'expliquent aussi par des raisons économiques. » Non seulement la guerre avec ses bombardements et ses défoliations chimiques a fortement diminué les surfaces cultivées mais, comme il l'explique :

Un nombre croissant de familles hmongs en était venu à dépendre des largages aériens et des distributions alimentaires dans les centres publics ainsi que des soldes payées aux hommes adultes [...] Quand, en 1975, les autres moyens de subsistance disparaissent abruptement, des dizaines de milliers de Hmongs se trouvent soudain confrontés non seulement à la crainte de la vengeance de leurs

Arrivées d'Indochinois, selon leur premier pays ou territoire d'asile, entre 1975 et 1995

Figure 4.3

Premier pays ou territoire d'asile	1975-79	1980-84	1985-89	1990-95	Total pour la période 1975-95
<i>Boat people vietnamiens</i>					
Hong-Kong	79 906	28 975	59 518	27 434	195 833
Indonésie	51 156	36 208	19 070	15 274	121 708
Japon	3 073	4 635	1 834	1 529	11 071
Macao	4 333	2 777	17	1	7 128
Malaisie	124 103	76 205	52 860	1 327	254 495
Philippines	12 299	20 201	17 829	1 393	51 722
République de Corée	409	318	621	0	1 348
Singapour	7 858	19 868	4 578	153	32 457
Thaïlande	25 723	52 468	29 850	9 280	117 321
Autres	2 566	340	321	0	3 227
Sous-total (boat people)	311 426	241 995	186 498	56 391	796 310
Thaïlande (par voie de terre)					
<i>Cambodgiens</i>	171 933	47 984	12 811	4 670	237 398
<i>Laotiens</i>	211 344	96 224	42 795	9 567	359 930
<i>Vietnamiens</i>	14 666	11 117	10 467	6 668	42 918
Total (par voie de mer et terre)	709 369	397 320	252 571	77 296	1 436 556*

*2 163 Cambodgiens supplémentaires sont arrivés en Indonésie, en Malaisie et aux Philippines après 1975.

ennemis mais aussi à une situation de grave pénurie [...] S'ils étaient restés au Laos, on voit mal comment ils auraient échappé à une famine de grande ampleur³².

Lors d'une visite au Laos en septembre 1975, le Haut Commissaire Sadruddin Aga Khan signe un accord avec le gouvernement laotien « de coopération pour le soutien aux réfugiés laotiens qui souhaitent rentrer dans leur pays aussi rapidement que possible³³ ». L'année suivante, le Laos s'entend avec le gouvernement thaïlandais pour qu'il accepte le retour des réfugiés. Mais, malgré les engagements du HCR de fournir les moyens de transport et une aide à la réintégration, il faut attendre 1980 pour voir le rapatriement des premiers Laotiens des plaines (193 personnes).

En octobre 1974, le HCR ouvre un bureau dans la capitale laotienne. Fin 1977, il a facilité le retour de plusieurs milliers de personnes déplacées à l'intérieur du Laos. Il leur a dispensé une aide alimentaire et fourni du matériel agricole³⁴. Suite à la visite du Haut Commissaire Poul Hartling en septembre 1978, le HCR a pourtant cessé toute

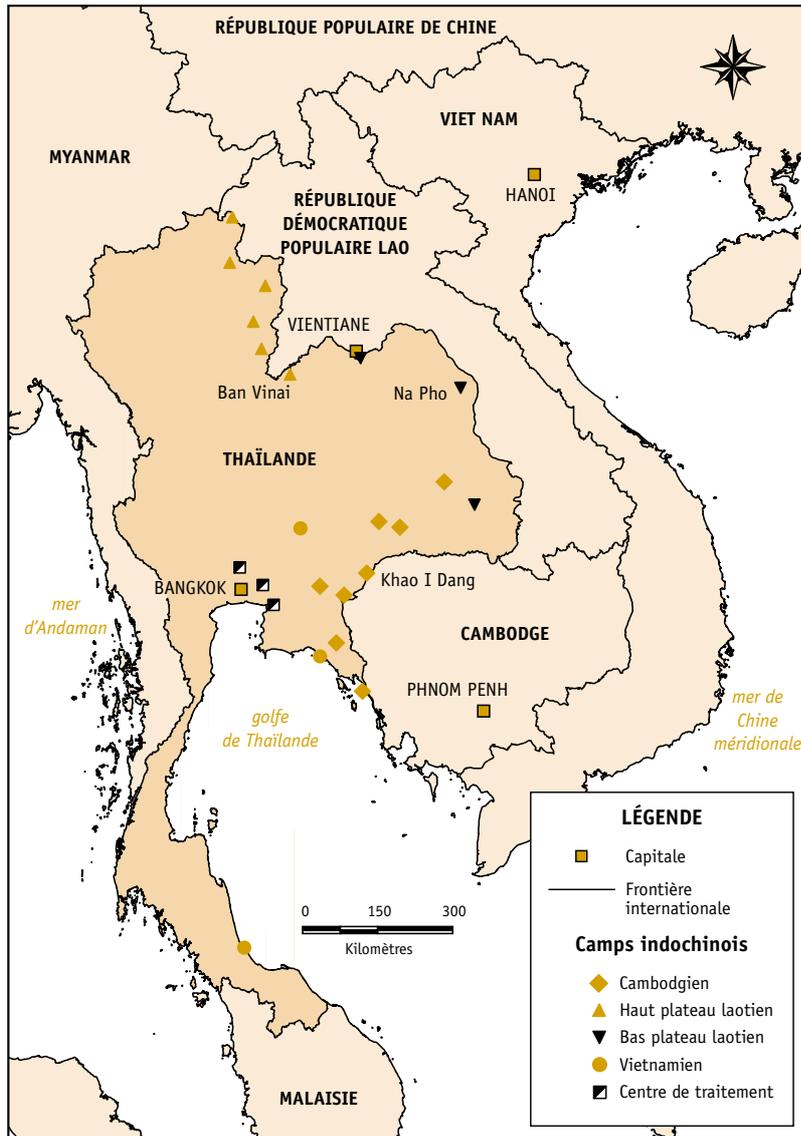
Réinstallation de réfugiés indochinois, selon la destination, entre 1975 et 1995

Figure 4.4

Réinstallation Pays	Cambodgiens	Laotiens	Vietnamiens	Total 1975-95
Allemagne	874	1 706	16 848	19 428
Australie	16 308	10 239	110 996	137 543
Belgique	745	989	2 051	3 785
Canada	16 818	17 274	103 053	137 145
Danemark	31	12	4 682	4 725
États-Unis *	150 240	248 147	424 590	822 977
Finlande	37	6	1 859	1 902
France	34 364	34 236	27 071	95 671
Japon	1 061	1 273	6 469	8 803
Norvège	128	2	6 064	6 194
Nouvelle-Zélande	4 421	1 286	4 921	10 628
Pays-Bas	465	33	7 565	8 063
Royaume-Uni	273	346	19 355	19 974
Suède	19	26	6 009	6 054
Suisse	1 638	593	6 239	8 470
Autres	8 063	4 688	7 070	19 821
Total	235 485	320 856	754 842	1 311 183

*Ne tient pas compte des arrivées sous l'égide du programme d'organisation méthodique des départs.

Camps laotiens, cambodgiens et vietnamiens habilités par le HCR en Thaïlande, dans les années 1980 et 1990 Carte 4.2



activité au profit de ces personnes déplacées. Il a annoncé une « réorientation des activités du HCR dans les provinces frontalières de la Thaïlande, particulièrement dans le sud du pays [...] de manière à prévenir l'exode de personnes qui pourraient souhaiter quitter le Laos en raison des difficultés économiques et de la disette chronique dans certaines régions³⁵ ».

Alors que l'exode de Laotiens des plaines démarre lentement, dès 1978, les camps de réfugiés enregistrent plus de 48 000 entrées en Thaïlande. Certains Laotiens fuient par peur d'être internés dans des camps de rééducation, d'autres en raison de la perte de leur liberté politique, économique et religieuse. Pour sa part, le HCR craint (crainte partagée par les pouvoirs publics thaïlandais) qu'une partie des Laotiens des plaines ne soit poussée au départ par les problèmes économiques du Laos et la perspective d'une réinstallation facile à partir des camps installés sur la rive opposée du Mékong.

En janvier 1981, la Thaïlande ouvre un nouveau camp pour les Laotiens des plaines, Na Pho, où elle regroupe les nouveaux arrivants. Les services fournis là sont très limités : distribution de rations de survie mais aucune possibilité de réinstallation³⁶. Cette politique, que la Thaïlande a décrit comme de la « dissuasion humaine », consiste à maintenir les frontières ouvertes tout en bloquant les possibilités de réinstallation et en limitant les services disponibles dans les camps au strict nécessaire. Elle semble avoir endigué l'exode des Laotiens des plaines. La réinstallation des Laotiens passe de 75 000 en 1980 à seulement 9 000 en 1982. Dans le même temps, les arrivées de réfugiés laotiens des plaines tombent de 29 000 à 3 200.

La vague de réfugiés laotiens prend une nouvelle ampleur en 1983 et 1984, aussi la Thaïlande tente une nouvelle approche. Le 1^{er} juillet 1985, le gouvernement thaïlandais annonce l'instauration d'une procédure de sélection à la frontière. Les nouveaux arrivants laotiens doivent se présenter à des comités installés dans les neuf provinces frontalières pour passer un entretien avec les services d'immigration. Les conseillers juridiques du HCR sont autorisés à assister à ces entretiens en tant qu'observateurs. Les arrivants considérés comme des réfugiés sont envoyés au camp de Ban Vinai, le camp hmong, et, s'ils viennent des plaines, au camp de Na Pho. Le HCR dispose d'un droit d'appel pour ceux dont les dossiers sont rejetés avant leur détention en vue du rapatriement au Laos.

Fin 1986, le HCR rapporte que, sur 7 000 Laotiens interrogés, 66 % sont reconnus comme réfugiés. Cette proportion dépasse les attentes initiales, et les chiffres montrent que très peu de demandeurs sont des Hmongs. Les rapports émanant de la frontière indiquent qu'en fait plusieurs centaines de Hmongs sont refoulés au Laos en 1986. Début 1988, la position du gouvernement thaïlandais vis-à-vis des Hmongs s'assouplit suite, peut-être, à l'engagement pris par les États-Unis de les réinstaller en nombre plus important. De 1985 à 1989, l'administration thaïlandaise a interrogé quelque 31 000 Laotiens, dont 90 % se voient accorder le statut de réfugié.

Le plan d'action global engage les gouvernements thaïlandais et laotien, assistés du HCR, à accélérer les négociations en vue d'« assurer un retour en toute sécurité et l'accès aux procédures laotiennes de sélection ; [d'] accélérer et [de] simplifier les procédures de retour tant des personnes dont les dossiers sont rejetés, que de celles qui ont opté pour le rapatriement volontaire [...] dans des conditions sûres et humaines sous la supervision du HCR³⁷ ». Fin 1990, le HCR et le ministère thaïlandais de l'Intérieur développent de nouvelles procédures, conformes à celles appliquées sur le plan régional aux demandeurs d'asile vietnamiens. Le HCR est autorisé à assister aux entretiens, à interroger les candidats et à faire appel des décisions du comité thaïlandais responsable des évaluations des demandes. D'octobre 1989 à fin 1996, un

total de 10 005 Laotiens sont interrogés, dont 49 % reçoivent le statut de réfugié et 45 % sont déboutés. Les autres attendent une décision ou leurs dossiers sont fermés. Une des raisons de la baisse du pourcentage d'approbation est que les responsables de l'immigration ne considèrent plus la présence de parents proches dans un pays de réinstallation comme un motif suffisant d'acceptation.

Fin 1993, tous les camps de réfugiés laotiens sont fermés à l'exception de Na Pho. La principale tâche du HCR du côté thaïlandais de la frontière est de persuader les gens de rentrer chez eux et, une fois qu'ils sont rentrés au Laos, de les aider à se réintégrer. Bien que l'accent soit mis sur le retour volontaire, au milieu de 1991, les gouvernements laotien et thaïlandais décident que « les personnes rejetées selon la procédure de sélection seront reconduites dans la sécurité et la dignité³⁸ ».

Fin 1995, les retours au Laos en provenance de Thaïlande sont légèrement supérieurs à 24 000. Sur ce nombre, plus de 80 % justifient du statut de réfugié en Thaïlande et ne sont donc pas obligés à rentrer autrement que volontairement. Environ 4 400 rapatriés (la plupart hmongs) se voient refuser leur demande d'asile. Depuis 1980, on estime entre 12 000 et 20 000 le nombre de Laotiens qui ont pu rentrer spontanément, depuis les camps de Thaïlande.

L'ensemble des rapatriés reçoit une aide standard composée d'une somme d'argent équivalent à 120 dollars et d'une ration de riz pour dix-huit mois. Un autre type d'assistance standard fourni au départ de la Thaïlande inclut des outils agricoles et de menuiserie, des graines de légumineuses et des moustiquaires. En outre, chaque famille rapatriée se dirigeant vers une région agricole reçoit un lopin de terre de un à deux hectares, un terrain pour construire une maison ainsi que des matériaux de construction. La plupart des sites de réinstallation ruraux financés par le HCR sont aussi équipés de systèmes de distribution d'eau, de routes et d'écoles primaires. En 1996, les observateurs du HCR rapportent que « la sécurité physique des rapatriés au Laos ne pose pas problème. Le plus souvent, les rapatriés s'inquiètent, plutôt, de la façon dont ils vont reconstruire leur vie et nourrir leur famille³⁹ ».

L'Indochine : une étape décisive

En l'espace de pratiquement un quart de siècle de déplacements à l'intérieur ou hors de l'Indochine, plus de 3 millions de personnes ont fui leur pays, dont 2,5 millions sont réinstallées ailleurs et un demi-million sont rapatriées. Ces déplacements ont permis de tirer de nombreuses leçons en matière d'efforts internationaux pour résoudre les problèmes des réfugiés. Du côté positif, on a assisté à l'engagement extraordinaire des pays de réinstallation dans le monde et à l'acceptation par le Cambodge, le Laos et le Viet Nam des programmes de rapatriement et de réintégration. Des solutions innovantes telles que les programmes d'organisation méthodique des départs, de lutte contre la piraterie et de sauvetage en mer ont aussi été mises en place. Avant la crise, la plupart des pays de la région n'étaient pas parties à la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés. Depuis, le Cambodge, la

Chine, le Japon, la République de Corée, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les Philippines l'ont ratifiée.

Le revers de la médaille est qu'un nombre incalculable de personnes sont mortes noyées ou ont été victimes d'actes de piraterie, de viols, de bombardements, de refoulements, ou encore ont disparu à la suite d'une détention prolongée dans des conditions inhumaines. Le Haut Commissaire Jean-Pierre Hocké note en 1989 que trop souvent la vigilance et la solidarité internationales se sont relâchées :

Nous sommes tous douloureusement conscients que tout ce qui a pu être réalisé dans cet esprit de solidarité internationale a nécessité une vigilance constante et des efforts sans cesse renouvelés face au cortège de tragédies épouvantables et de misère humaine moins spectaculaire qui a accompagné l'exode des réfugiés indochinois. En certaines occasions, la volonté politique d'offrir l'asile et des solutions durables a flanché, voire manqué, ce qui s'est traduit par [...] des refus purs et simples de l'asile, et même par des refoulements tragiques de bateaux de réfugiés et par des restrictions de l'accès par mon Office aux demandeurs d'asile, ou encore par la détention prolongée, dans des conditions difficiles, de personnes relevant de notre compétence, au mépris des normes minimales acceptées⁴⁰.

La Conférence sur les réfugiés indochinois de 1979 voit un débordement d'inquiétude internationale, ainsi qu'un engagement en ce qui concerne la protection des réfugiés. Mais elle marque aussi la naissance du concept de « premier asile », selon lequel la promesse de protection offerte par un pays est achetée par l'offre d'un autre pays d'assurer la réinstallation. Comme le note un ancien administrateur du HCR, deux concepts hérités de l'expérience indochinoise, le partage international du fardeau et l'asile temporaire, présentent « l'avantage de pouvoir être appliqués au mieux des intérêts de la cause, mais aussi l'inconvénient de pouvoir servir d'excuse pour en transférer la responsabilité à autrui et se dédouaner à bon compte⁴¹ ».

Certains analystes pensent que la Conférence de 1989, qui a approuvé le plan d'action global, représente un changement important non seulement dans la politique à l'égard des demandeurs d'asile vietnamiens, mais également dans l'attitude adoptée par les pays occidentaux envers les réfugiés en règle générale. Comme les crises des années 1990 le démontrent trop clairement, les pays occidentaux ne sont plus prêts à s'engager dans des promesses illimitées de réinstallation. Même au sein du HCR, une évaluation en date de 1994 note que « la désillusion vis-à-vis de la réinstallation [née de l'expérience indochinoise] a eu un impact négatif sur la capacité du HCR à s'acquitter efficacement de ses fonctions de réinstallation⁴² ».

Analysée avec du recul, et à la lumière de l'expérience du HCR auprès des réfugiés indochinois, la question de la réinstallation ne semble pas être le vrai problème ni, prise isolément, la solution non plus. L'héritage du programme d'aide aux réfugiés indochinois, demeure l'engagement prolongé de la communauté internationale et du HCR tout au long d'une période difficile et le développement d'un arsenal de solutions qui, au bout du compte, ont permis de mettre fin à la crise, dans des conditions relativement humaines.