

Distr. RESTREINTE
W/66
9 mai 1951
FRANCAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

LES REFUGIES ARABES ET LES NATIONS UNIES

1. "Refaire des réfugiés des êtres sociaux"

A la suite des événements de 1948, plus d'un demi million d'Arabes palestiniens ont été déracinés socialement et économiquement. Ils ont perdu leurs foyers et, ce qui est plus grave, toute possibilité de gagner normalement leur vie comme membres d'un groupe économique et social organisé.

La communauté internationale a pris certaines mesures pour remédier à ce mal historique. Allant au plus pressé, elle a pris une première mesure de caractère humanitaire et provisoire et s'est occupée de fournir des secours aux victimes de ce bouleversement. Dépassant ce premier stade, la communauté mondiale envisage aujourd'hui de prendre des mesures en vue de résoudre le problème des réfugiés en réintégrant ces derniers dans la vie sociale normale, en "refaisant des réfugiés des êtres sociaux", pour reprendre la formule employée au cours d'une émission radiophonique des Nations Unies.

Par "intégrer" une personne, on entend en faire un membre d'un groupe social organisé en vue des nécessités de la vie, c'est-à-dire un groupe qui offre à ses membres des possibilités de gagner normalement leur vie, assure leur sécurité et protège leurs droits civiques. Il n'est pas nécessaire que les personnes ainsi intégrées se voient accorder, ou acceptent immédiatement la nationalité des pays où elles s'installent. Il faut cependant qu'elles jouissent de droits identiques à ceux des citoyens du pays où elles s'installent, de possibilités égales de gagner leur vie et celle de leur famille.

Théoriquement et logiquement, peu importe le lieu où les réfugiés sont installés, et "redeviennent des êtres sociaux". Cela peut être en

Israël ou dans les pays arabes ou ailleurs. Toutefois, pour des raisons d'ordre pratique on a appelé "rapatriement" l'installation des réfugiés en Israël, et "réinstallation" l'installation des réfugiés dans les pays arabes. Ce sont les termes employés dans la résolution de l'Assemblée générale. (L'installation des personnes émigrant dans d'autres pays pose un problème de caractère purement individuel qui n'est pas de la compétence des Nations Unies).

2. Aménager des terres

Dans des pays plus développés que ceux du Moyen-Orient, le problème pourrait être ramené à un simple problème politique consistant à obtenir des gouvernements des pays intéressés qu'ils acceptent d'admettre sur leurs territoires un certain nombre de réfugiés à titre d'"immigrants" dans le cas des pays arabes, ou à titre de "rapatriés" dans le cas d'Israël. Toutefois, les ressources économiques de cette partie du monde étant limitées, le problème se pose de trouver le moyen de créer des conditions économiques qui permettraient aux gouvernements intéressés de pouvoir raisonnablement accepter un nombre suffisant d'immigrants ou de réfugiés rapatriés.

Une étude statistique effectuée par le gouvernement mandataire fait ressortir qu'en Palestine, sur 183,000 musulmans travaillant pour gagner leur vie, 116,000 étaient employés dans l'agriculture. Venaient ensuite par ordre d'importance un groupe de 18,000 personnes employées dans l'industrie (en grande partie dans l'industrie artisanale et la petite industrie) et un groupe de 15,000 personnes ayant des occupations commerciales.

D'après ces chiffres, on constate que la majorité de ces réfugiés viennent de milieux agricoles: propriétaires de terres, fermiers-propriétaires, fermiers et ouvriers agricoles. Si l'on veut offrir à ces réfugiés la possibilité de vivre dans les pays d'accueil, il faut donc aménager dans ces pays des terres cultivables. Certains d'entre eux, la Syrie et

la Jordanie, par exemple, disposent de vastes étendues de terrains en friche que des travaux d'irrigation et d'aménagement pourraient transformer en terres cultivables.

3. Ce qui est possible et ce qui ne l'est pas

On pense qu'en aménageant des terres cultivables dans les pays du Moyen-Orient où pourraient être réinstallés des réfugiés, on offrirait à la majorité de ces derniers des possibilités de se réinstaller eux-mêmes, soit définitivement, soit provisoirement. Il convient, toutefois, de souligner l'idée exprimée dans la phrase précédente par les mots "possibilités" et "eux-mêmes". Confier à un organisme extérieur le soin d'organiser l'installation des réfugiés entraînerait des travaux longs, compliqués, coûteux, et par conséquent stériles. Tout ce que l'on peut faire dans un laps de temps relativement court, c'est d'aider les pays susceptibles d'accueillir des réfugiés à créer chez eux des conditions économiques qui leur permettraient de recevoir un nombre déterminé de réfugiés en leur donnant le droit de gagner leur vie.

Il serait illusoire et d'ailleurs impossible de prévoir pour une partie de la population, à savoir les réfugiés réinstallés - une forme quelconque d'économie planifiée dans des pays qui, d'une façon générale, n'appliquent pas l'économie planifiée. Fondamentalement, le problème des réfugiés arabes est un problème d'immigration, immigration dans le pays d'origine dans le cas d'Israël, ou immigration dans un nouveau pays dans le cas des pays arabes. Le fait qu'une aide internationale est nécessaire pour que cette immigration soit économiquement possible, est un facteur secondaire et non pas essentiel. Si grâce à une aide internationale, cette immigration devient possible, il va de soi que le statut des immigrants ne différera en rien de celui des personnes ayant définitivement ou momentanément immigré aux Etats-Unis, en Australie, au Brésil ou dans n'importe quel autre pays. Ils devront s'insérer dans la structure sociale existante et trouver leur place dans la vie économique au mieux de leurs possibilités.

4. La procédure

La réalisation des objectifs que l'on vient d'exposer exigera une coordination aussi étroite que possible des fonctions qui sont actuellement réparties entre l'UNRWA et la Commission de conciliation. Après entente entre les deux institutions, on demandera aux gouvernements intéressés - c'est-à-dire au gouvernement d'Israël et aux gouvernements des Etats arabes - s'ils sont prêts à admettre sur leurs territoires, et à certaines conditions, un nombre déterminé de réfugiés arabes. Ces conditions pourraient être les suivantes:

(a) Les gouvernements mettront gratuitement à la disposition des Nations Unies une superficie déterminée de terrain.

(b) Les Nations Unies fourniront la main d'oeuvre et les matériaux nécessaires à l'aménagement de ces terrains, en exécution des programmes de travaux élaborés d'accord avec chacun des gouvernements intéressés (on emploiera en majeure partie une main d'oeuvre composée de réfugiés, et en même temps, on supprimera les secours aux réfugiés valides).

(c) Les terrains ainsi aménagés deviendront la propriété du gouvernement, étant entendu que les réfugiés auront une option sur ces terrains qu'ils pourront acheter au prix qui aura été préalablement fixé, ou louer à un prix convenu d'avance. La construction des bâtiments agricoles sera à la charge des acheteurs tandis que le gouvernement fournira aux locataires des terrains les locaux d'habitation dont les frais de construction seront amortis sur les loyers. Les acheteurs seront pour la plupart des personnes qui possédaient des biens et qui auront reçu soit une indemnité à titre de compensation, soit le paiement des sommes qui avaient été bloquées dans des banques en Israël, ou encore des personnes qui auront pu sauver une partie des biens qu'elles possédaient. Les paysans et les fermiers qui n'étaient pas propriétaires de terres pourront, comme auparavant, gagner leur vie en tant que fermiers ou ouvriers agricoles.

Ces dispositions n'entraînent pas pour le réfugié admis sur le territoire d'un pays l'obligation de s'installer sur les terrains aménagés

/par les

par les Nations Unies, mais lui offre simplement la possibilité de s'installer selon des conditions déterminées. Le réfugié immigrant sera entièrement libre de ne pas user de cette possibilité et d'acheter des terrains ailleurs, ou de gagner sa vie par tout autre moyen licite. Toute parcelle de terrain aménagée qui ne fera pas l'objet d'une demande de la part des réfugiés immigrants sera mise gratuitement à la disposition du gouvernement.

5. Réfugiés n'appartenant pas à la population agricole

Il est bien évident que l'installation dans une certaine région d'un nombre appréciable de réfugiés appartenant à la population agricole créera automatiquement dans cette région même, des possibilités de travail pour les autres réfugiés, commerçants, artisans ou membres d'une profession libérale. Il faudra de la main d'oeuvre pour construire des maisons, ainsi que des commerçants et des artisans pour satisfaire le besoin des nouvelles communautés.

Comme dans le cas des réfugiés immigrants appartenant à la population agricole, les personnes qui auront les moyens d'acheter des magasins et des ateliers, sont celles-là mêmes qui, possédant autrefois des biens, auront reçu une indemnité à titre de compensation. Les autres essaieront de s'employer selon leur capacité. Là encore le principe essentiel doit être de laisser à chaque réfugié n'appartenant pas à la population agricole une complète liberté de décision dans le domaine économique. C'est à lui de tenter sa chance, soit dans une des communautés de réfugiés réinstallés, soit ailleurs, selon ses possibilités et comme il l'entend. Il n'est ni utile ni souhaitable d'élaborer des projets spéciaux pour l'établissement de cette catégorie de réfugiés.

6. Financement

Les capitaux nécessaires à l'aménagement des terrains, en vue de la réintégration des réfugiés proviendront de trois sources:

/(a) Allocation

- (a) Allocation de terrains par les gouvernements arabes;
- (b) Allocation de crédits par la communauté internationale, par l'intermédiaire des Nations Unies;
- (c) Contributions des réfugiés eux-mêmes, prélevées sur les sommes versées aux bénéficiaires de la compensation.

Le fait de demander aux bénéficiaires de la compensation de participer au financement de la réintégration des réfugiés qui ne possèdent rien, ne préjuge aucunement la différence fondamentale qui existe entre la compensation et la réintégration; en effet, la compensation est l'obligation qui, juridiquement, incombe à Israël d'indemniser chaque propriétaire pour les biens abandonnés par ces derniers; la réintégration est une contribution volontaire internationale en vue de résoudre le problème des réfugiés sans son ensemble. Toutefois, puisque dans des pays lointains on va demander aux contribuables de financer la réintégration des réfugiés arabes, il paraît juste et normal de demander aux plus fortunés d'entre les réfugiés de contribuer eux aussi à l'effort des Nations Unies, et ceci d'autant plus que ce sont les Nations Unies qui vont s'employer à obtenir le paiement de la compensation.

Il sera très simple de recueillir les contributions provenant des bénéficiaires de la compensation, puisque le gouvernement d'Israël a déjà indiqué qu'il n'était pas disposé à traiter sur une base individuelle avec les réfugiés demandant une compensation. Etant donné l'attitude du gouvernement d'Israël, les sommes qui pourraient être payées à titre de compensation devront donc être versées à un organe administré par les Nations Unies, qui effectuera lui-même le paiement. Cet organisme reversera simplement au fonds de réintégration un certain pourcentage des sommes reçues au titre de la compensation. Les fonds restant seront versés à chaque propriétaire dont le droit à la compensation aura été établi, selon une procédure appropriée et sous forme d'espèces, de titres négociables, et de parts d'une société coopérative de crédit.

7. Société coopérative de crédit pour les réfugiés

On a proposé la création de cette société coopérative de crédit parce que, au début de leur installation, de nombreux réfugiés immigrants auront besoin d'emprunter des fonds pour faire face à leurs premiers frais d'installation: les fermiers devront acheter du matériel agricole, des semences et les premiers éléments de leur cheptel, les artisans non propriétaires auront besoin d'un certain nombre d'outils indispensables.

Pour faire face à ces besoins, on suggère de créer une société coopérative de crédit pour les réfugiés, dont le capital serait constitué par des souscriptions obligatoires des bénéficiaires de la compensation. Il convient de souligner que ces souscriptions ne constitueraient pas un impôt ou une taxe privée. Chaque réfugié bénéficiaire de la compensation serait simplement invité à souscrire un certain nombre de parts à concurrence d'un certain pourcentage de la somme qu'il aura reçu au titre de la compensation, contribuant ainsi à la constitution du capital de la société coopérative de crédit et, de ce fait, à l'installation des réfugiés moins fortunés que lui. Bien entendu, chaque souscripteur conserverait l'entière propriété de ses parts.

L'exposé ci-dessus fait ressortir que le plan suggéré combinerait les trois aspects principaux du problème des réfugiés, à savoir, le rapatriement, la réinstallation et la compensation.

Le rapatriement serait considéré simplement comme une forme particulière de réinstallation, c'est-à-dire comme la réinstallation en Israël. Cette façon de considérer la réinstallation pourrait engager Israël à autoriser le retour de certains réfugiés sur son territoire, en ce sens que ce faisant, Israël serait alors susceptible de bénéficier de l'aide internationale envisagée comme corollaire à la réinstallation des réfugiés. Autoriser le retour d'un certain nombre de réfugiés rapatriés représenterait ainsi pour Israël, non plus uniquement un sacrifice, mais aussi un avantage positif.

La relation entre la procédure proposée et la compensation est également évidente. La compensation deviendrait un moyen de rétablir, dans une certaine mesure, le cadre social dans lequel vivaient les réfugiés avant de quitter leur foyer, en même temps qu'elle permettrait, grâce au transfert au fonds de réintégration d'une partie des sommes dues au titre de la compensation, et aux investissements dans la société coopérative de crédit, d'installer les réfugiés sans biens dans leur nouveau milieu.

La procédure proposée éviterait que se pose le délicat problème des relations financières entre le fonds de compensation et le fonds de réintégration. Les bénéficiaires de la compensation n'auraient pas besoin de rembourser au fonds de réintégration les dépenses engagées pour leur réintégration.

(a) On donnerait aux "réintégré", riches ou pauvres, des possibilités plutôt que des biens tangibles. En tant que "réintégré" ils ne contracteraient donc aucune dette et n'auraient rien à rembourser.

(b) Les "réintégré" bénéficiant également de la compensation auront versé leur contribution au fonds de réintégration avant de percevoir la somme qui leur est due à titre de compensation.

(c) Les "réintégré" qui emprunteront les fonds qui leur sont nécessaires pour faire face à leurs premiers frais d'installation rembourseront, par une opération commerciale normale, la somme ainsi empruntée, non pas à un fonds des Nations Unies mais à une société coopérative de crédit administrée par des réfugiés.

8. Conclusions

La procédure proposée repose sur le principe que l'on doit éviter d'engager les institutions des Nations Unies dans des activités qui sont étrangères à leur nature, considérant que ces institutions ont pour tâche principale de rétablir aussi rapidement que possible les réfugiés dans leurs conditions d'êtres sociaux en facilitant leur immigration dans des pays du Moyen-Orient.

S'écarter de ce principe serait aller au devant d'extrême complications et s'engager dans une voie dangereuse. C'est pourquoi on a suggéré de remettre, à certaines conditions, les terrains ainsi "aménagés" aux gouvernements intéressés. C'est pourquoi l'on a suggéré que les prêts en vue de la réinstallation soient consentis par une société coopérative financée et administrée par des réfugiés. Il n'est pas souhaitable que les institutions des Nations Unies établies dans la région, s'occupent d'une façon permanente de ventes de terrains, de cessions de terrains à bail ou de transactions financières.

L'action des Nations Unies en vue de résoudre le problème des réfugiés doit être simple, efficace et aussi rapide que possible. Une fois créées les possibilités de réinstallation, c'est à ceux qui se trouvent sur place qu'il appartient d'agir.

Ce plan offre des avantages aux trois parties, à savoir les réfugiés, les gouvernements intéressés et la communauté internationale.

- il offre aux réfugiés la possibilité de redevenir des êtres sociaux;
- il offre aux gouvernements la possibilité de devenir propriétaires de terrains aménagés, ayant une valeur et constituant une source permanente de revenus appréciables;
- il offre à la communauté internationale la possibilité de résoudre le problème des réfugiés de Palestine et, ce faisant, de faire disparaître une des difficultés qui constitue l'obstacle le plus sérieux au rétablissement de la paix dans le Moyen-Orient.