

METROPOLIS WORLD BULLETIN

Octobre 2008

Volume 8

Migration et protection internationale



Available in English at www.metropolis.net



Migration et protection internationale

HOWARD DUNCAN
Projet Metropolis

Les lecteurs habituels du *Bulletin mondial Metropolis* noteront que ce numéro présente des articles plus longs et plus substantiels que les précédents. Ces changements s'inscrivent dans la transformation de son format original de bulletin d'information, datant de juin 2000, en une publication réunissant des commentaires d'experts sur des questions migratoires qui intéressent tous les intervenants du domaine.

Dans ce numéro, nos collaborateurs jettent un regard réaliste sur la gestion du problème des réfugiés et des personnes déplacées. Le débat sur les réfugiés ne cesse d'évoluer, les flux de réfugiés et de demandeurs d'asile étant aussi dynamiques et changeants que leurs causes. Il y a une dizaine d'années, les États essayaient de reprendre le contrôle du système international d'asile, car son utilisation novatrice par les migrants économiques avait fini par préoccuper les gouvernements du monde entier. À cette époque, les migrants économiques avaient un tel point recours au système d'octroi de l'asile pour être admis dans les pays occidentaux que les fonds drainés pour évaluer la légitimité de leurs demandes ont éventuellement dépassé les sommes consacrées aux réfugiés dans les camps. Résultat : la protection offerte aux réfugiés était moindre que ce que les États auraient voulu. Des contrôles plus stricts du système international d'asile ont alors entraîné une diminution du nombre de demandes d'asile ainsi qu'une modification du débat, qui s'est éloigné du fameux lien entre migration et asile. Les États ont ainsi pu retourner à la question pressante de la protection et à la recherche des meilleurs moyens de l'offrir aux réfugiés, tout en évitant la résurgence ruineuse du recours au système d'asile par des personnes n'ayant pas besoin de protection.

Le nombre des personnes à protéger s'est révélé effarant. Or l'offre de protection des États au moyen de la réinstallation des réfugiés à l'intérieur de leurs frontières est toujours limitée, et la question de savoir si la réinstallation constitue une solution durable satisfaisante pour ceux qui n'ont pas quitté leurs pays de leur plein gré est toujours discutable. Mais le nombre même de réfugiés est accablant. Le Haut commissariat pour les réfugiés (HCR) estime aujourd'hui à plus de 30 millions le nombre de personnes ayant besoin de protection, soit une population qu'il est simplement impossible de réinstaller dans sa totalité.

L'attention s'est donc tournée vers la gestion des camps de réfugiés et vers l'émergence incessante de nouvelles situations de personnes déplacées. La nature prolongée de certains conflits, en particulier de guerres civiles, et la résurgence du nettoyage ethnique ont eu pour conséquence que des millions de personnes ont été forcées de chercher la sécurité à l'extérieur de leur pays d'origine. Bien qu'il soit d'une importance capitale de placer ces gens dans des lieux relativement sûrs, les périodes prolongées qu'ils passent dans des camps temporaires sont elles-mêmes devenues un problème épineux.

Au tournant du 21^e siècle, les situations de réfugiés prolongées sont devenues l'une des questions prédominantes de la gestion des réfugiés, comme le montrent plusieurs des articles du présent numéro du *Bulletin mondial Metropolis*. Cependant, plusieurs se préoccupent maintenant d'une autre question susceptible de mettre à l'épreuve la capacité de gestion des États et du système international, c'est-à-dire la migration forcée attribuable à l'environnement. Les modifications environnementales occasionnées par les changements climatiques sont celles dont on parle le plus souvent, et beaucoup sont liées à l'eau, comme la sécheresse et la désertification ou les inondations attribuables à la montée du niveau de la mer ou à de fortes tempêtes. Des migrations de grande envergure provoquées par l'environnement causeraient non seulement des problèmes opérationnels et politiques aux États, mais elles pourraient aussi provoquer une crise sur la scène mondiale et dans le droit international, car il existe peu de dispositions à l'heure actuelle pour régler de telles situations.

La gestion moderne des réfugiés, par l'entremise de la Convention de Genève, a fait en sorte que les États ont volontairement cédé leur souveraineté au système international et, partant, aux individus désirant entrer dans leur territoire. Le recours abusif au système et le nombre extraordinaire de personnes ayant maintenant besoin de protection obligent les États à réexaminer la cession de leur souveraineté. Il faudra un leadership, un engagement et une ingéniosité exceptionnels pour faire en sorte que le système gère efficacement les situations de réfugiés prolongées d'aujourd'hui et peut-être les migrations massives provoquées par les changements climatiques dans l'avenir.

La politique d'exclusion : Asile et ordre mondial

STEPHEN CASTLES

International Migration Institute, University of Oxford

Vers le début du 21^e siècle, les gouvernements des pays riches de l'Amérique du Nord, de l'Europe de l'Ouest et de l'Océanie ont adopté une série de mesures visant à restreindre le droit d'asile. Depuis les années 1980, les sentiments anti-réfugiés avaient pris de l'ampleur dans certains médias et chez une partie de l'élite politique et du public. Dans les années 1990, ces sentiments se sont intensifiés jusqu'à la quasi-hystérie, les réfugiés et les demandeurs d'asile étant accusés de menacer la sécurité nationale, de saper l'État providence et même de causer l'appauvrissement social et de véhiculer des maladies. Les mesures restrictives semblent avoir atteint leurs objectifs : en effet, dans toute la région couverte par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹, le nombre de demandeurs d'asile a chuté de 594 000 à 298 000 entre 2001 et 2005 (OCDE, 2007, p. 321). Au tournant du siècle, le Royaume-Uni avait connu une hausse importante du nombre de demandes d'asile, culminant à 103 000 en 2002, mais en 2006, leur nombre a baissé à 28 000.

Pourtant, le nombre de personnes à protéger de la persécution et de la violence partout dans le monde n'a pas diminué – en fait, il est actuellement en hausse. La « réussite » (si l'on peut dire) des politiques occidentales consiste à exclure des pays prospères les personnes en danger et à les concentrer dans des régions plus pauvres du monde. Aujourd'hui, il est pratiquement impossible pour une personne ayant besoin de protection d'entrer légalement sur le territoire d'un pays occidental. Pour présenter une demande d'asile, il faut d'abord être un immigrant illégal. Les demandeurs d'asile sont ainsi contraints d'entrer dans le monde sinistre du passage de clandestins, de la traite des personnes et de l'irrégularité. La protection des réfugiés est donc désormais liée à des craintes touchant la migration illégale.

Pourquoi les pays riches se sont-ils éloignés des politiques du passé, relativement ouvertes à l'égard des réfugiés ? Le présent article examine la toile de fond politique des diverses stratégies en matière d'asile qui ont vu le jour dans les pays occidentaux, depuis les premières années d'après-guerre jusqu'à aujourd'hui. L'attitude d'accueil, selon laquelle les réfugiés Est-Ouest étaient célébrés comme des « héros de la démocratie », s'est transformée en une attitude de suspicion et d'exclusion, les réfugiés² et les demandeurs

d'asile³ étant dorénavant perçus comme des menaces pour la sécurité, la prospérité et l'identité nationales. Cette évolution résulte principalement, non pas d'un changement d'attitude, mais plutôt d'une transformation mondiale liée à la diffusion dans le monde entier d'un modèle économique néolibéral et d'une domination politique et militaire d'une superpuissance unique.

La restructuration du régime international des réfugiés

À l'origine, ce sont la Seconde Guerre mondiale et la guerre froide qui ont donné forme au régime international des réfugiés⁴ (Keely, 2001). Un grand nombre des 40 millions de personnes déplacées ayant quitté l'Europe en 1945 ont été réinstallées en Australie, au Canada et dans d'autres pays, où elles ont apporté une contribution importante à la croissance économique de l'après-guerre. Pendant la guerre froide, offrir l'asile à ceux qui « votaient avec leurs pieds » contre le communisme constituait une source puissante de propagande pour les pays de l'Ouest. Comme le « régime d'interdiction de départ » du rideau de fer maintenait fort bas le nombre de demandeurs d'asile, les pays de l'Ouest pouvaient se permettre d'accueillir chaleureusement les quelques personnes qui réussissaient à s'échapper.

Des situations de réfugiés très différentes apparaissaient dans le Sud (Loescher, 2001). L'héritage colonial a produit des États non démocratiques faibles, des économies sous-développées et une pauvreté répandue en Asie, en Afrique et en Amérique latine.

- 2 La Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés définit un *réfugié* (ou un réfugié au sens de la Convention) comme une personne qui réside à l'extérieur de son pays de nationalité et qui ne peut pas ou ne veut pas y retourner parce qu'elle « craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ». En 2006, 147 des 192 États membres des Nations Unies avaient signé la Convention ou son protocole de 1967. Les signataires s'engagent à protéger les réfugiés et à respecter le principe du *non-refoulement* (selon lequel on ne peut pas renvoyer les réfugiés dans un pays où ils risquent d'être persécutés).
- 3 Un demandeur d'asile est une personne qui a demandé le statut de réfugié et dont la demande est toujours en instance. L'octroi du statut de réfugié peut prendre plusieurs années. Entre-temps, le demandeur d'asile se trouve dans les limbes du système et il bénéficie de droits très restreints en matière d'emploi, d'aide sociale, de soins de santé, etc.
- 4 Cette expression désigne un ensemble de normes légales fondées sur le droit humanitaire et les droits de la personne ainsi que sur plusieurs institutions destinées à protéger et à aider les réfugiés. La partie essentielle du régime est la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et la principale institution est le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Beaucoup d'autres agences intergouvernementales, organismes gouvernementaux et non gouvernementaux nationaux sont également impliqués.

1 L'OCDE est une organisation des pays riches de l'Europe de l'Ouest, de l'Amérique du Nord, de l'Océanie et de l'Asie du Nord-Est. Cependant, comme très peu de réfugiés sont admis au Japon et en Corée du Sud, ces chiffres constituent donc une bonne indication de la situation dans les pays occidentaux.

Pendant la guerre froide, l'Ouest et le bloc soviétique ont mené des guerres par procuration dans le Sud, qui ont eu des coûts humains énormes et qui ont poussé à l'exil un grand nombre de réfugiés (Zolberg, Suhrke et Aguayo, 1989). Les pays occidentaux et les agences internationales ont réagi en affirmant que de telles situations étaient qualitativement différentes de la persécution individuelle pour laquelle la Convention de 1951 avait été créée (Chimni, 1998). La solution de la réinstallation permanente dans les pays développés n'était pas perçue comme étant appropriée, sauf pour les réfugiés indochinois et cubains, qui correspondaient au modèle de migration de la guerre froide.

En cessant de respecter le principe selon lequel elles étaient tenues d'offrir un refuge aux personnes fuyant la violence et en imposant des règles draconiennes et souvent humiliantes aux demandeurs d'asile, les nations riches risquent de réduire les droits civils et la démocratie sur leur propre territoire.

Dans les années 1980, de plus en plus de demandeurs d'asile venaient directement en Europe et en Amérique du Nord à partir de zones de conflit dans le Sud. Ces mouvements se sont brusquement accentués avec l'effondrement du bloc soviétique. Les plus grands afflux de réfugiés des années 1990 ont été de l'Albanie vers l'Italie et de l'ex-Yougoslavie pendant les guerres en Croatie, en Bosnie et au Kosovo. Il en a résulté une politisation du droit d'asile. La mobilisation de l'extrême droite, des incendies criminels contre des hôtels de demandeurs d'asile et des agressions contre des étrangers menaçaient l'ordre public. Les pays européens ont réagi par une série de restrictions. L'Allemagne et la Suède, deux des principales destinations des demandeurs d'asile, ont montré la voie : la République fédérale d'Allemagne a modifié sa Constitution afin de limiter le droit d'asile, tandis que la Suède a modifié ses lois libérales en matière d'asile. Par conséquent, l'entrée des demandeurs d'asile en Europe de l'Ouest a fléchi durant la dernière partie des années 1990, avant d'augmenter de nouveau vers la fin de la décennie.

Le Royaume-Uni avait accueilli relativement peu de demandeurs d'asile au début des années 1990, mais en 1999, les nouvelles demandes s'élevaient à plus de 90 000 par année. En février 2003, le premier ministre Blair a dit vouloir diminuer le nombre de demandeurs d'asile de 30 à 40 %. Les mesures adoptées au Royaume-Uni étaient semblables à celles ayant annoncé ailleurs la construction de la forteresse de l'Europe au milieu des années 1990 (Keely, 2001) :

- Changements de la législation nationale afin de restreindre l'accès au statut de réfugié;
- Des régimes de protection temporaire au lieu du statut permanent de réfugié pour les personnes fuyant les guerres;

- Des politiques de lutte contre l'arrivée, pour éviter que des personnes n'étant pas munies des bons documents entrent en Europe de l'Ouest. Les citoyens de certains pays devaient obtenir un visa avant leur départ. Des sanctions imposées au transporteur obligeaient le personnel des compagnies aériennes à vérifier les documents avant de laisser les personnes monter à bord de l'avion;
- Des politiques de diversion : en déclarant les pays frontaliers de l'Union européenne (UE) comme étant des tiers pays sûrs, les pays de l'Europe de l'Ouest pouvaient y renvoyer les demandeurs d'asile qui les avaient utilisés comme pays de transit;
- Des interprétations restrictives de la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés, notamment en excluant la persécution commise par des acteurs non étatiques (comme les Talibans en Afghanistan);
- La coopération européenne sur les règles en matière d'asile et d'immigration, grâce à la Convention de Schengen, la Convention de Dublin et les accords de l'UE;
- Des mesures dissuasives conçues pour rendre l'asile déplaisant, comme la détention obligatoire, l'interdiction de travailler, des prestations d'aide sociale réduites et des formes d'appui discriminatoires comme les bons alimentaires. Au Royaume-Uni, ces mesures étaient utilisées pour les demandeurs qui ne satisfaisaient pas aux règles bureaucratiques strictes concernant les procédures de demande d'asile.

Parallèlement, le gouvernement du Royaume-Uni a proposé une « nouvelle vision » concernant la protection des réfugiés. L'idée principale était d'établir des zones de protection pour les réfugiés dans leur région d'origine, de façon à renvoyer les demandeurs d'asile de l'UE en toute sécurité. Une autre idée était d'établir des « centres de traitement de transit » à l'extérieur des frontières de l'UE : les demandeurs d'asile arrivant dans l'UE seraient alors envoyés dans des camps situés en Libye ou en Ukraine, par exemple, pour le traitement de leur demande (Castles et Van Hear, 2005, p. 118-119). Ces propositions soulevaient de graves préoccupations concernant les droits de la personne et n'ont pas été mises en œuvre sous cette forme. Toutefois, elles ont participé à créer un climat dans lequel les demandeurs d'asile étaient perçus comme une menace pour la sécurité, ce qui justifiait des procédures juridiques encore plus serrées et le recours accru à la détention et à l'expulsion.

À l'extérieur de l'Europe, les tendances étaient similaires. Aux États-Unis, l'admission de réfugiés et de demandeurs d'asile avait toujours fait partie de la politique étrangère. Après la guerre du Viet Nam, les États-Unis ont servi de nouvelle patrie à quelque 1,3 million de réfugiés d'Indochine. La politique des portes ouvertes à l'égard des Cubains a été adoptée en 1959, mais limitée dans les années 1980, et l'interception en mer des réfugiés a débuté dans les années 1990. Beaucoup d'Haïtiens essayant d'entrer aux États-Unis pendant les années 1980 et 1990 en ont été empêchés. Après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, les États-Unis ont

temporairement interrompu leur programme de réinstallation des réfugiés. Des pouvoirs plus forts de détention ont été mis en place : en 2006, chaque jour de l'année, le gouvernement américain a gardé en détention de 2 000 à 3 000 demandeurs d'asile, souvent dans des endroits éloignés des grands centres, avec un accès limité à un conseiller juridique (USCRI, 2007).

Depuis de nombreuses années, l'Australie réinstalle des réfugiés en collaboration avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), mais en raison de sa situation géographique, le nombre de demandeurs d'asile spontanés y était relativement faible jusqu'à la fin des années 1990. Cependant, le nombre de réfugiés de la mer a augmenté à 4 175 en 1999-2000 et à 4 141 en 2000-2001 (Crock et Saul, 2002, p. 24), d'où la politisation des questions relatives aux réfugiés. Des lois sévères ont été adoptées, retranchant de la « zone de migration » de l'Australie les régions côtières du Nord. Dans la « solution du Pacifique », les demandeurs d'asile arrivant par bateau de l'Indonésie (surtout des Afghans, des Iraquiens et des Iraniens transportés par des passeurs) devaient être envoyés dans des îles comme Nauru et la Papouasie-Nouvelle-Guinée pour être détenus dans des camps. D'autres demandeurs d'asile, déjà en Australie, étaient gardés dans de sinistres centres de détention dans des régions éloignées. Certains étaient ainsi détenus pendant plusieurs années, et même les enfants étaient gardés derrière les barreaux. Le nouveau gouvernement du Parti travailliste australien, élu à la fin de 2007, a fermé les camps situés à l'étranger, mais a jusqu'à présent conservé les centres de détention dans les déserts du sud et de l'ouest de l'Australie.

Asile, endiguement et ordre mondial

Dans l'ensemble, le régime des réfugiés des pays occidentaux s'est transformé. D'abord conçu pour accueillir les réfugiés de la guerre froide venant des pays de l'Est et pour les réinstaller comme des exilés permanents dans de nouvelles patries, il est devenu un « régime de non-entrée », conçu pour exclure les demandeurs d'asile venant du Sud. À présent, le principe clé est « l'endiguement », qui consiste à empêcher les personnes déplacées par la violence de quitter leur région d'origine, pour qu'elles restent soit des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDIP), soit des réfugiés dans des pays voisins.

Ce principe reflète le changement de l'attitude publique des pays du Nord, mais il serait erroné de le voir comme la cause fondamentale de la nouvelle situation. L'ancienne attitude d'accueil à l'égard des réfugiés faisait partie de la guerre froide; c'était une générosité à faible coût, parce qu'on pouvait se fier aux autorités du bloc soviétique pour limiter les réfugiés à quelques rares personnes. De plus, les réfugiés de la guerre froide (à l'exception de ceux qui venaient d'Indochine) étaient principalement des Blancs de classe moyenne, perçus comme étant faciles à intégrer. Les afflux de réfugiés d'aujourd'hui sont le résultat d'un nouvel ordre mondial fondé sur une économie néolibérale et sur le pouvoir politique et militaire d'une superpuissance unique. Le nombre de réfugiés est plus imposant et leurs caractéristiques très différentes de celles des demandeurs d'asile du passé.

Les doctrines économiques néolibérales ont vu le jour dans les années 1970, en réaction au succès des mouvements syndicaux et à

l'amélioration des salaires et des conditions de travail dans les pays industrialisés. Le gouvernement Thatcher en Grande-Bretagne et la première administration Bush aux États-Unis dans les années 1980 ont adopté les principes d'un petit État, de la déréglementation économique, du libre-échange et de la privatisation des industries manufacturières et des services, et ils sont devenus le modèle économique dominant partout dans le monde. Ce mouvement a été suivi d'une restructuration radicale de l'économie, comportant notamment l'exportation des emplois de fabrication dans des économies à bas salaire, l'érosion des compétences traditionnelles des cols bleus et l'affaiblissement des syndicats ouvriers. De telles politiques, incarnées dans le « consensus de Washington » du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, sont ensuite devenues le plan directeur de la mondialisation et de la restructuration des économies des pays moins développés du Sud.

Une légitimation idéologique clé de la mondialisation néolibérale voulait qu'elle augmente l'efficacité économique et aide les pays plus pauvres à rattraper les niveaux de revenu et le niveau de vie du Nord. Or cette promesse s'est avérée creuse : l'inégalité à la fois dans et entre les pays et les régions a rapidement augmenté depuis les années 1980. La transformation des plus anciens modes de production rurale a précipité la migration des campagnes vers les villes en plein essor, incapables de créer les emplois dont cette population active grandissante a besoin. Dans ces conditions, l'appauvrissement, la violence et l'absence de sécurité vont de pair, et beaucoup de gens sont forcés de chercher ailleurs un refuge et une vie meilleure.

Le besoin se fait sentir pour une nouvelle approche, qui ne se limiterait pas simplement à revenir à des politiques d'asile plus ouvertes pour les personnes à protéger. Il faut comprendre que la migration forcée est un résultat inévitable dans un ordre mondial de plus en plus inégal.

La mondialisation néolibérale a une conséquence paradoxale : le principe du « petit État » s'applique uniquement aux domaines économiques et sociaux. Mais l'ordre néolibéral exige un « gros État » quand il s'agit de l'ordre public et de la capacité militaire. L'État néolibéral prend deux formes : d'une part, les principaux États occidentaux – surtout les États-Unis –, avec leur appareil de gouvernance massif et leur capacité d'assurer une présence militaire dans d'autres territoires et, d'autre part, les États autoritaires du Sud. La première forme garantit que les intérêts économiques occidentaux demeurent dominants et elle s'occupe de la résistance des États voyous. La seconde protège les intérêts des élites économiques et politiques et des sociétés multinationales dans les secteurs qui fournissent les ressources primaires, une main-d'œuvre à bon marché et des produits manufacturés à faible coût pour le Nord.

Cette combinaison d'inégalité économique et de répression politique a même pour effet qu'il est plus difficile que jamais de démêler la migration économique des authentiques demandes d'asile. La nette hausse à la fois des travailleurs migrants et de ceux qui fuient la violence est une partie intégrante du nouvel ordre mondial. Les politiques d'endigement des années 1990 et du début des années 2000 ont été conçues pour gérer et limiter de tels afflux de migrants. Au moment même où le nouveau système mondial d'inégalité entraînait des mouvements de population plus importants, les pays riches de l'Amérique du Nord, de l'Europe de l'Ouest et de l'Océanie s'évertuaient à fermer leurs portes aux personnes fuyant la violence.

La crise de l'endigement

L'endigement des demandeurs d'asile semblait fonctionner efficacement au début des années 2000. Mais les coûts en étaient énormes : en cessant de respecter le principe selon lequel elles étaient tenues d'offrir un refuge aux personnes fuyant la violence et en imposant des règles draconiennes et souvent humiliantes aux demandeurs d'asile, les nations riches risquent de réduire les droits civils et la démocratie sur leur propre territoire. Cela pourrait à long terme se répercuter sur les libertés des citoyens, surtout ceux qui appartiennent à des groupes minoritaires. À l'échelle internationale, les prétentions occidentales à un leadership moral sonnent maintenant faux.

Entre-temps cependant, même l'apparent succès de l'endigement semble douteux. La contradiction entre la prétention néolibérale de mener à une plus grande liberté et la réalité de l'oppression et de la violence dans le Sud est devenue manifeste. Après une diminution du nombre officiel de réfugiés au début du 21^e siècle, la tendance s'est renversée en 2006, le nombre de réfugiés grimpa alors à 9,9 millions, surtout en raison de la fuite de 1,2 million d'Iraqiens en Jordanie et en Syrie. À l'échelle planétaire, les nouvelles demandes d'asile en 2006 totalisaient 503 000 (HCR, 2007). Comme les pays riches veulent de moins en moins admettre de demandeurs d'asile, beaucoup d'entre eux cherchent refuge en partant vers de nouvelles destinations comme l'Afrique du Sud, le Kenya, l'Égypte, la Malaisie et la Thaïlande. En même temps, 25 millions de personnes sont déplacées à l'intérieur de leur pays par la violence et la persécution, mais sont incapables d'en franchir les frontières⁵.

Les politiques d'exclusion et d'endigement ont constitué une réponse à la hausse de la migration forcée qui accompagnait la mondialisation et l'émergence d'un nouvel ordre politique et militaire. De telles politiques correspondaient aux intérêts à court terme de politiciens et de représentants officiels, qui voulaient convaincre le public qu'ils maîtrisaient les mouvements transfrontaliers. Il semble aujourd'hui que ces approches ont échoué : elles entraînent des coûts élevés pour les nations occidentales et n'apportent aucune solution aux disparités mondiales fondamentales, sources de conflits et de déplacements.

5 Les PDIP sont souvent les plus défavorisées de toutes les personnes forcées à migrer, parce qu'elles restent à l'intérieur du pays où elles ont subi la violence et la persécution, où il est très difficile pour les organisations internationales de leur offrir aide et protection. Malgré les efforts de certaines agences internationales et organisations non gouvernementales, il n'y a encore aucune protection efficace pour les PDIP.

Le besoin se fait sentir pour une nouvelle approche, qui ne se limiterait pas simplement à revenir à des politiques d'asile plus ouvertes pour les personnes à protéger. Il faut comprendre que la migration forcée est un résultat inévitable dans un ordre mondial de plus en plus inégal. Il est impossible de venir à bout de la migration forcée simplement par des politiques sur la protection des réfugiés et l'octroi de l'asile. Il faut un changement d'attitude et une politique cohérente dans toute la dimension des relations entre le Nord et le Sud. Parmi les réformes nécessaires, citons les suivantes :

- Un commerce équitable, pour donner un nouvel élan aux économies du Sud en réformant la Politique agricole commune de l'Europe, en éliminant les subventions agricoles des États-Unis et en révisant les lois discriminatoires sur la propriété intellectuelle;
- La fin des exportations d'armes vers les régions en conflit;
- L'abolition des politiques d'ajustement structurel, qui nuisent à l'éducation, à la santé et à l'aide sociale dans les pays pauvres;
- Des politiques de développement qui appuient les droits de la personne, une bonne gouvernance et la démocratisation;
- Des politiques migratoires qui mettent fin au dépouillement du capital humain dans le Sud par l'exode des cerveaux et qui permettent aux travailleurs peu spécialisés de migrer légalement et en sécurité;
- L'attribution de plus de ressources à la résolution des conflits, à la reconstruction postérieure au conflit et à la consolidation de la paix.

Ensemble, ces mesures s'ajouteront aux efforts sérieux visant à réduire l'inégalité entre le Nord et le Sud. Il est facile de dire tout cela, mais pour y arriver, il faudra renverser complètement l'orientation de la mondialisation néolibérale. Évidemment, il s'agit d'une tâche politique capitale.

Références

- Castles, S., et N. Van Hear. 2005. « Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons », Oxford, Refugee Studies Centre.
- Chimni, B. S. 1998. « The Geo-politics of Refugee Studies: A View from the South », *Journal of Refugee Studies*, vol. 11, n° 4, p. 350-374.
- Crock, M., et B. Saul. 2002. *Future Seekers: Refugees and the Law in Australia*, Sydney, Federation Press.
- Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). 2007. « 2006 Global Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Internally Displaced and Stateless Persons », Genève, HCR, Division des services opérationnels.
- Keely, C. B. 2001. « The International Refugee Regimes(s): The End of the Cold War Matters », *International Migration Review*, vol. 35, p. 1, p. 303-314.
- Loescher, G. 2001. *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford, Oxford University Press.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2007. « Perspectives des migrations internationales : rapport annuel 2007 », Paris, OCDE.
- United States Committee for Refugees and Immigrants (USCRI). 2007. « Country Report: USA », Washington DC, USCRI.
- Zolberg, A. R., A. Suhrke, et S. Aguayo. 1989. *Escape from Violence*, Oxford et New York, Oxford University Press.

Comprendre le problème des situations prolongées de réfugiés*

JAMES MILNER

Department of Political Science, Carleton University¹

Au cours des dernières années, l'intérêt de la communauté internationale pour les questions liées aux réfugiés et à l'asile s'est largement concentré sur les mouvements de populations, soit sur l'arrivée dans les pays occidentaux de demandeurs d'asile, soit sur les situations urgentes de réfugiés et le besoin de leur apporter une aide humanitaire. Mais aujourd'hui, environ deux tiers des réfugiés dans le monde sont coincés dans ce qu'on appelle des « situations de réfugiés prolongées ». De telles situations – souvent caractérisées par de longues périodes d'exil, pouvant aller jusqu'à des décennies pour certains groupes – surviennent dans la plupart des continents, dans des environnements variés, comme des camps, des zones rurales d'établissement et des centres urbains. La grande majorité de ces situations sont observées dans certaines des régions les plus pauvres et les plus instables de la planète et s'avèrent difficiles à résoudre.

Les réfugiés confinés dans ces situations oubliées font souvent l'objet d'importantes restrictions quant à leurs droits, et la persistance de problèmes chroniques liés aux réfugiés donne souvent lieu à plusieurs inquiétudes d'ordre politique et sécuritaire pour les pays d'accueil et pour d'autres pays dans la région. Comme l'a affirmé le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), « les conséquences du maintien de tant d'êtres

humains dans l'impasse incluent des vies gâchées, des ressources gaspillées et des menaces plus graves à la sécurité » (HCR, 2004a, p. 2). Chacun de ces problèmes, individuellement, constitue une grande préoccupation, mais ensemble, ils révèlent clairement la pleine signification des situations de réfugiés prolongées.

Malgré le nombre croissant des situations de réfugiés prolongées, ce n'est que récemment qu'elles ont pris davantage de place dans le programme international pour les réfugiés. On a laissé aux organisations humanitaires, comme le HCR, le soin de venir en aide à ces populations oubliées et de tenter d'atténuer les conséquences négatives de leur exil prolongé. Bien qu'essentielles, ces mesures ne constituent pas une solution pour les situations de réfugiés prolongées. En effet, l'histoire a montré que certaines de ces situations chroniques et récurrentes ont été réglées grâce à des plans d'action globaux faisant intervenir non seulement des acteurs humanitaires, mais aussi divers autres acteurs du domaine politique, de la sécurité et du développement. Une telle approche intégrée et globale est sans doute nécessaire pour régler efficacement les situations de réfugiés prolongées qui perdurent aujourd'hui.

La compréhension d'une telle approche est importante pour les débats internationaux et nationaux ayant pour sujet la protection des réfugiés. Sur la scène internationale, les décideurs politiques et les défenseurs des réfugiés se préparent à assister à plusieurs réunions importantes ayant trait aux situations de réfugiés prolongées, notamment le Dialogue du Haut Commissaire sur les problèmes de protection qui se tiendra à Genève en décembre 2008. D'autres occasions sont également offertes pour discuter de façon plus holistique du problème des réfugiés en lien avec la consolidation de la paix, les migrations et le développement. Parallèlement, les décideurs nationaux sont devenus de plus en plus conscients de la dynamique changeante de la population mondiale des réfugiés, surtout dans ses répercussions sur les programmes de réinstallation. Le présent article examine donc la nature et l'étendue

8 Des éléments de cet article ont déjà été publiés dans Loescher et coll. (2008) et dans Loescher et Milner (2005 et 2006).

1 L'auteur est également codirecteur du PRS Project: *Towards Solutions for Protracted Refugee Situations*, dont le siège se trouve au Refugee Studies Centre, Oxford University. Les objectifs du PRS Project sont de fournir une analyse claire du problème des situations de réfugiés prolongées, de concevoir un cadre stratégique à l'intention des décideurs politiques et des organisations de défense, d'intégrer la résolution des problèmes chroniques de réfugiés aux questions de développement durable, des droits de la personne et de la gouvernance ainsi que de la sécurité et de contribuer à la résolution de situations de réfugiés prolongées en Afrique et en Asie. De plus amples renseignements sur les travaux du PRS Project sont fournis sur son site officiel, à l'adresse <www.prsproject.org>.

du problème des situations de réfugiés prolongées, de même que leurs causes et leurs conséquences, avant d'exposer les éléments d'une solution possible.

Nature et étendue du problème

Bien que les situations de réfugiés prolongées aient dépassé l'étape de l'urgence, il n'existe pour ces réfugiés aucune solution dans un avenir proche. Il ne s'agit pas toujours de populations statiques; la population totale connaît des hausses et des baisses et est en constante évolution. Concrètement, les situations de réfugiés prolongées représentent maintenant la grande majorité de la population mondiale des réfugiés, d'où l'étendue du problème et sa portée internationale.

Au début des années 1990, plusieurs groupes de réfugiés dans des situations prolongées, qui avaient été déplacés dans le Sud à la suite de conflits de la guerre froide, sont rentrés chez elles. Or, tandis que ces conflits se réglaient, de nouveaux conflits intérieurs ont surgi dans de nombreux pays, occasionnant de nouveaux afflux massifs de réfugiés dans les Balkans, dans la Corne de l'Afrique, en Afrique centrale, en Afrique de l'Ouest, en Asie du Sud-Est et ailleurs. Le nombre total de réfugiés dans le monde est monté en flèche au début des années 1990, et l'enjeu a été de répondre aux besoins les plus pressants soulevés par des afflux massifs et simultanés dans de nombreuses régions du monde. Plus d'une décennie plus tard, nombre de ces conflits et situations de réfugiés ne sont toujours pas résolus.

Quelques statistiques permettent de faire la lumière sur la nature changeante du problème. Si on utilise la mesure brute des populations de 25 000 réfugiés ou plus en exil depuis cinq ans ou plus (HCR, 2004a), il y avait, en 1993, 27 situations de réfugiés prolongées pour une population totale de 7,9 millions de réfugiés. En 2003, on dénombrait 38 situations de réfugiés prolongées, avec une population totale de 6,2 millions de réfugiés. Bien qu'il y ait moins de réfugiés dans des situations prolongées aujourd'hui, le nombre de ces situations a considérablement augmenté. À la fin de 1993, 48 % des 16,3 millions de réfugiés dans le monde se trouvaient dans des situations prolongées. La population mondiale de réfugiés est passée à 9,6 millions à la fin de 2003, mais plus de 64 % d'entre eux se trouvaient dans des situations de réfugiés prolongées. De plus, les réfugiés passent maintenant des périodes plus longues en exil. On estime « que la durée moyenne des grandes crises de réfugiés, prolongées ou non, est passée de 9 ans en 1993 à 17 ans en 2003 » (HCR, 2004a, p. 2). En d'autres mots, la durée moyenne des situations de réfugiés a presque doublé au cours des 15 dernières années.

Comme le montre le Tableau 1, les principales situations de réfugiés prolongées sont observées dans la plupart des régions du monde.

Causes des situations de réfugiés prolongées

Comme le montre le Tableau 1, les groupes de réfugiés en situation prolongée des pays mêmes dont l'instabilité est l'une des sources de l'insécurité chronique qui règne dans de nombreuses régions

Tableau 1^a

Principales situations de réfugiés prolongées, 1^{er} janvier 2005

PAYS D'ASILE	ORIGINE	FIN 2004
Algérie	Sahara-Occidental	165 000
Arménie	Azerbaïdjan	235 000
Burundi	République démocratique du Congo	48 000
Cameroun	Tchad	39 000
Chine	Viet Nam	299 000
Congo	République démocratique du Congo	59 000
Côte d'Ivoire	Libéria	70 000
République démocratique du Congo	Angola	98 000
République démocratique du Congo	Soudan	45 000
Égypte	Territoire occupé de la Palestine	70 000
Éthiopie	Soudan	90 000
Guinée	Libéria	127 000
Inde	Chine	94 000
Inde	Sri Lanka	57 000
République islamique d'Iran	Afghanistan	953 000
République islamique d'Iran	Iraq	93 000
Kenya	Somalie	154 000
Kenya	Soudan	68 000
Népal	Bhoutan	105 000
Pakistan	Afghanistan (estimation du HCR)	960 000
Rwanda	République démocratique du Congo	45 000
Arabie saoudite	Territoire occupé de la Palestine	240 000
Serbie et Monténégro	Bosnie-Herzégovine	95 000
Serbie et Monténégro	Croatie	180 000
Soudan	Érythrée	111 000
Thaïlande	Myanmar	121 000
Ouganda	Soudan	215 000
République unie de Tanzanie	Burundi	444 000
République unie de Tanzanie	République démocratique du Congo	153 000
Ouzbékistan	Tadjikistan	39 000
Yémen	Somalie	64 000
Zambie	Angola	89 000
Zambie	République démocratique du Congo	66 000

Source : Merheb et Loughna (2006, p. 107).

^a Ce tableau rend compte des situations où le nombre de réfugiés d'une certaine origine dans un pays d'asile était de 25 000 ou plus pendant au moins cinq années consécutives. Les pays industrialisés ne sont pas inclus, ni les réfugiés palestiniens qui dépendent du mandat de l'Office Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

du monde et qui sont au cœur des débats sur la mobilisation de ce qu'on appelle les « États fragiles ». La plus grande partie des réfugiés de ces régions viennent de pays où les conflits et la persécution durent depuis des années. D'une manière plus générale, le HCR fait valoir les faits suivants :

Les situations de réfugiés prolongées découlent d'impasses politiques. Elles ne sont pas inévitables mais sont plutôt le résultat d'une action, voire d'une inaction politique, tant dans

le pays d'origine (la persécution ou la violence conduisant à la fuite) que dans le pays d'asile. Elles durent en raison de problèmes persistants dans les pays d'origine et se prolongent du fait de réponses aux afflux de réfugiés impliquant en général des restrictions à la liberté de mouvement et aux possibilités d'emploi ainsi qu'un confinement dans les camps. (HCR, 2004a, p. 2)

En fait, les situations de réfugiés prolongées sont le résultat combiné de problèmes en cours dans le pays d'origine, des réponses politiques du pays d'asile et de l'absence de mobilisation suffisante de la part d'autres intervenants. Tant et aussi longtemps que les problèmes ne sont pas réglés dans le pays d'origine, le réfugié ne peut pas rentrer chez lui. Les réfugiés n'ayant pas la possibilité de s'intégrer dans le pays d'accueil, la perception qu'ils sont un fardeau et une menace à la sécurité est renforcée, ce qui résulte en leur installation dans des camps et à l'absence de solutions locales. Les organisations humanitaires comme le HCR se voient donc obligées de compenser l'inaction ou les omissions des intervenants responsables du maintien de la paix et de la sécurité internationale.

Conséquences

Ces situations prolongées ont bien sûr des conséquences négatives sur les droits humains des réfugiés. En effet, bon nombre des pays d'asile dans le Sud exigent maintenant que les réfugiés vivent dans des camps désignés. Cette tendance a de grandes répercussions sur l'économie ainsi que sur les droits humains. Les nombreux cas de violence sexuelle et physique dans les camps de réfugiés sont profonde source d'inquiétude. D'une manière plus générale, le maintien prolongé de réfugiés dans des camps mène à la violation de plusieurs droits garantis par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, notamment la liberté de circulation et le droit de solliciter un emploi rémunéré. Face aux contraintes qui leurs sont imposées, les réfugiés finissent par dépendre d'une aide de subsistance, voire moindre, et vivent dans la pauvreté, la frustration et l'incapacité de réaliser leur potentiel. Leur confinement prolongé dans des camps limite leur capacité de contribuer au développement régional et à la construction des États (voir, par exemple, Jacobsen, 2002). Dans les cas où les réfugiés sont autorisés à occuper un emploi, on a reconnu « l'impact positif des réfugiés sur l'économie qui contribuent à la production agricole, fournissent une main-d'œuvre bon marché et accroissent les revenus des vendeurs locaux grâce à la vente de produits essentiels » (HCR, 2004b, p. 3). Or, quand ils n'ont pas le droit de travailler à l'extérieur des camps, les réfugiés ne peuvent pas apporter de telles contributions.

Les situations de réfugiés non résolues représentent un problème humanitaire, mais aussi un phénomène politique d'envergure.² Les situations prolongées occasionnent de nombreuses préoccupations de nature politique et sécuritaire pour les pays d'accueil, les pays d'origine, les acteurs régionaux et la communauté internationale.

La présence à long terme de vastes populations de réfugiés a déjà été source de conflits internationaux, principalement régionaux, à cause de l'instabilité causée dans les pays voisins, le déclenchement d'interventions et, parfois, la création de bases pour des cellules armées qui peuvent susciter des soulèvements, de la résistance ou des mouvements terroristes. La militarisation des camps de réfugiés crée un problème de sécurité pour le pays d'origine, le pays d'accueil et la communauté internationale. Des problèmes comme le trafic d'armes, la contrebande de drogue, la traite de femmes et d'enfants et le recrutement d'enfants soldats et de mercenaires peuvent survenir – et surviennent effectivement – dans des camps qui accueillent des réfugiés de longue date.

Aujourd'hui, environ deux tiers des réfugiés dans le monde sont coincés dans ce qu'on appelle des « situations de réfugiés prolongées » [...] souvent caractérisées par de longues périodes d'exil, pouvant aller jusqu'à des décennies pour certains groupes.

La prolongation de crises de réfugiés peut non seulement causer des problèmes de sécurité, mais aussi avoir des répercussions indirectes. Des tensions surgissent souvent entre la population locale et les réfugiés, ces derniers étant perçus comme bénéficiant d'un traitement préférentiel, surtout quand l'accès aux services sociaux locaux, comme la santé et l'éducation, devient de plus en plus difficile pour la population locale, tandis que ces services sont largement offerts dans les camps de réfugiés. À mesure que la mobilisation du gouvernement donateur à l'égard de la population réfugiée dans les camps diminue, la rivalité entre les réfugiés et la population d'accueil pour l'obtention de rares ressources devient une source d'insécurité de plus en plus grande. De la même manière, la diminution de l'aide accordée dans les camps peut amener certains réfugiés à adopter des stratégies d'adaptation comme le brigandage, la prostitution et le vol, qui sont des sources supplémentaires de problèmes de sécurité locaux.

Vers des solutions

Les solutions actuelles aux situations de réfugiés prolongées contrastent vivement avec les solutions internationales proposées à l'époque de la guerre froide, quand les intérêts géopolitiques de l'Occident ont suscité une mobilisation générale face aux crises de réfugiés prolongées. Cette mobilisation s'est traduite par la formulation et la mise en œuvre de solutions globales s'inspirant des trois solutions durables que sont le rapatriement, l'intégration locale et la réinstallation dans un pays tiers. Ces initiatives ont été appuyées par les organisations humanitaires comme le HCR ainsi que par un large éventail d'intervenants dans les secteurs du

2 Pour un examen plus approfondi des répercussions des situations de réfugiés prolongées sur les politiques et la sécurité, voir Loescher et Milner (2005).

développement, de la consolidation de la paix et de la sécurité, surtout à l'intérieur du système des Nations Unies. En s'inspirant de la gamme complète des solutions pour les réfugiés et en garantissant la mobilisation soutenue de divers intervenants, la communauté internationale a pu résoudre des situations de réfugiés aussi complexes que celle des personnes déplacées se trouvant encore en Europe longtemps après la Seconde Guerre mondiale, ou encore celle des millions de réfugiés indochinois et des réfugiés de l'Amérique centrale dans les années 1980. Lorsqu'on fait l'examen des situations de réfugiés prolongées d'aujourd'hui, il est important de se rappeler que, pendant les 50 dernières années, la communauté internationale a réussi à résoudre la situation lamentable de nombreuses populations de réfugiés en comprenant le caractère particulier de chaque situation, en tenant compte des besoins des réfugiés eux-mêmes ainsi que des besoins, des préoccupations et des capacités des pays de premier asile, des pays d'origine, des pays de réinstallation et des pays donateurs.

Malgré la nécessité d'adopter une approche multiple à l'égard des situations de réfugiés prolongées contemporaines, la réponse globale des décideurs demeure compartimentée, puisque les questions humanitaires, de sécurité et de développement sont surtout examinées dans des forums distincts. Il existe peu d'intégration stratégique des approches, voire aucune, et peu de coordination efficace dans le domaine. Ni l'ONU ni les gouvernements donateurs n'ont intégré de manière adéquate la résolution des problèmes régionaux récurrents liés aux réfugiés par la promotion du développement économique et politique, la résolution des conflits ainsi que la paix et la sécurité durables.

Il faut que des solutions globales d'envergure éliminent ces divisions et mènent les décideurs à adopter une nouvelle approche incorporant les initiatives politiques récentes d'une vaste gamme d'acteurs. Pour que les solutions soient véritablement globales, et par conséquent efficaces, elles doivent compter sur la mobilisation coordonnée de plusieurs intervenants œuvrant dans les domaines de la paix et de la sécurité, du développement et de l'aide humanitaire. Des faits récents dans le système des Nations Unies, entre autres la mise sur pied de la Commission de la consolidation de la paix des Nations Unies, peuvent fournir des possibilités supplémentaires d'en arriver à de telles solutions intégrées et soutenues.

D'importantes innovations sont également en cours de façon individuelle dans les pays donateurs, largement motivées par la réflexion récente sur l'importance de proposer des solutions décloisonnées et visant l'ensemble des gouvernements pour réussir à consolider la paix dans les États fragiles. Par exemple, le Canada a créé un groupe de travail interministériel sur les situations de réfugiés prolongées, regroupant tous les ministères chargés des affaires des réfugiés, dans le but de trouver une solution à cette question pour l'ensemble du gouvernement. Il faut également souligner le rôle joué par le projet Metropolis, qui a été l'hôte d'une table ronde dont les discussions ont porté sur des situations de réfugiés prolongées particulières, regroupant non seulement des décideurs de différents ministères, mais aussi des praticiens et des chercheurs. Le Canada a également veillé à ce que les situations de

réfugiés prolongées demeurent à l'ordre du jour du Comité exécutif du HCR. Des initiatives semblables menées dans d'autres pays apporteront des contributions capitales à la formulation et à la mise en œuvre de solutions plus efficaces aux situations de réfugiés prolongées.

Cependant, le succès d'une telle approche dépendra entièrement de l'engagement de la communauté internationale à son égard. Si elles agissent de façon indépendante, les organisations humanitaires ne pourront que gérer ces situations, et non les résoudre. Seules des solutions globales fondées sur la mobilisation soutenue d'une vaste gamme d'acteurs résoudront les situations de réfugiés prolongées. De telles solutions posent de grandes difficultés, mais elles sont essentielles. Les solutions globales sont également la meilleure façon de calmer les préoccupations des États occidentaux, de répondre aux besoins de protection des réfugiés et d'apaiser les inquiétudes des pays de premier asile. Ainsi, il y va de l'intérêt de tous les acteurs du système international de susciter une action concertée pour résoudre ces situations.

Aujourd'hui, les deux tiers des réfugiés dans le monde sont coincés dans des situations prolongées. La durée moyenne de ces situations avoisine maintenant une vingtaine d'années. Ces situations ne vont pas se résoudre d'elles-mêmes. Il faut mettre en œuvre une action internationale concertée pour s'y attaquer et les résoudre. Elles constituent un problème qui ne peut plus être ignoré.

Références

- Loescher, G. et coll. (dir.). 2008. *Protracted Refugee Situations: Human Rights, Political and Security Implications*, Tokyo, United Nations University Press.
- Loescher, G. et J. Milner. 2005. *Protracted Refugee Situations: Domestic and International Security Implications* (Adelphi Paper 375), Abingdon, Routledge.
- . 2006. « Protracted Refugee Situations: The Search for Practical Solutions », dans N. Merheb et S. Loughna (dir.), *The State of the World's Refugees: Human Displacement in the New Millennium*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). 2004a. *Situations de réfugiés prolongés*, Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, 30^e réunion du Comité permanent. Code EC/54/SC/CRP.14.
- . 2004b. *Impact socio-économique d'importantes populations réfugiées sur les pays hôtes en développement ainsi que sur d'autres pays*. Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, 29^e réunion du Comité permanent. Code EC/54/SC/CRP.5.
- Jacobsen, K. 2002. « Can Refugees Benefit the State? Refugee Resources and African Statebuilding », *Journal of Modern African Studies*, vol. 40, n^o 4.
- Merheb, N., et S. Loughna (dir.). 2006. *The State of the World's Refugees: Human Displacement in the New Millennium*, Oxford: Oxford University Press.

Contraints à l'exil : Réponse évolutive du HCR au problème des situations de réfugiés prolongées

ERIKA FELLER

Haut Commissaire assistante – Protection, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Des millions de réfugiés sont contraints à l'exil pendant des années ou même des décennies sans aucune perspective de solution immédiate. Partout sur la planète, ces réfugiés doivent passer de longues périodes de leur vie dans des camps miteux ou dans des baraques, s'exposant souvent à de nombreux dangers et ne se voyant accorder que des droits très limités.

Le problème des situations de réfugiés prolongées est loin d'être nouveau, mais la place prédominante qu'il occupe aujourd'hui dans le programme humanitaire international ne date que de quelques années. L'intérêt renouvelé que porte à cette question le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) remonte à une dizaine d'années, au moment où l'organisation a entrepris un projet d'évaluation de grande envergure et une analyse des politiques sur le sujet¹, puis a cherché à le mettre en lumière grâce aux Consultations mondiales sur la protection internationale de 2001-2002 et à l'Agenda pour la protection² qui en a résulté.

L'Agenda pour la protection est décrit comme « un programme d'action ambitieux, mais pratique, visant à améliorer la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile dans le monde ». Il inclut un Programme d'action qui se fonde sur six grands objectifs : le renforcement de la mise en œuvre de la Convention de 1951 sur les réfugiés, la protection des réfugiés dans le cadre des mouvements de migration plus larges, le partage du fardeau et des responsabilités de façon plus équitable, une réponse plus efficace aux préoccupations liées à la sécurité, l'intensification de la

recherche de solutions durables pour les réfugiés et la satisfaction des besoins de protection des femmes et des enfants réfugiés.

Comme l'Agenda pour la protection le fait remarquer, aucun de ces objectifs ne peut être atteint sans une action internationale concertée en vue de redresser la situation des gens qui vivent en exil depuis de nombreuses années. L'Agenda fait en effet ce constat : « Aujourd'hui des millions de réfugiés n'ont pas accès à des solutions opportunes et durables dont la réalisation est l'un des principaux objectifs de la protection internationale. »

Contexte historique

Il n'est pas difficile d'expliquer pourquoi la question des situations de réfugiés prolongées a fini par occuper le devant de la scène. Le HCR a judicieusement qualifié les années 1990 de « décennie turbulente » (Ogata, 2005). En effet, au cours de cette période, le HCR a dû faire face à trois défis énormes en même temps.

Le premier défi consistait à faciliter le retour et la réintégration des nombreux réfugiés qui avaient été forcés de s'exiler durant les conflits causés par les politiques de la guerre froide, mais qui venaient maintenant de prendre fin, notamment au Cambodge, en El Salvador, au Mozambique, au Nicaragua et en Afrique du Sud.

En second lieu, il fallait réagir à la recrudescence de nouvelles crises et d'exodes de réfugiés provoqués par l'instabilité mondiale de l'après-guerre froide, notamment les conflits armés qui se déroulaient dans les Balkans, dans la région des Grands Lacs en Afrique et en Afrique de l'Ouest.

Enfin, il était urgent de s'occuper de la hausse rapide du nombre de personnes provenant de parties du monde plus pauvres et moins stables qui s'en allaient dans les pays industrialisés pour y chercher asile mais qui n'étaient généralement pas désirées dans ces sociétés d'accueil.

1 Les documents du HCR portant sur ce projet se trouvent à l'adresse <www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/doclist?page=protect&id=422eca292>.

2 La troisième édition de l'Agenda pour la protection (négocié avec les États et finalisé en décembre 2002) est à l'adresse <www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/protect/openssl.pdf?tbl=PROTECTION&id=4146ae3d4>.

Ces trois problèmes avaient une caractéristique commune : ils impliquaient tous de grands mouvements de populations très visibles, que la communauté internationale et les médias considéraient donc comme prioritaires. Puisque leur attention et leurs ressources étaient concentrées sur ces situations très médiatisées, le HCR et d'autres acteurs humanitaires se sont moins attardés aux situations prolongées de réfugiés qui ne se déplaçaient pas, mais qui se trouvaient pourtant acculés dans des camps et des zones d'installation. Tant que les problèmes persistaient dans leur pays d'origine, leurs possibilités de retour demeuraient vagues. Malgré tout, leur situation suscitait peu d'initiatives, si bien que les programmes habituels de soins et de subsistance, de même que les programmes de longue durée sont devenus la norme, illustration parfaite de la faible ambition de la communauté internationale à l'égard des situations de réfugiés prolongées pendant les années 1990.

Le HCR et ses partenaires, et en particulier les réfugiés eux-mêmes, subissent toujours les conséquences négatives de cette inertie collective. Pour ne donner qu'un exemple, on a récemment déploré l'attitude du HCR au sujet des réfugiés afghans dans le Pakistan voisin :

[Traduction]

Le HCR fait maintenant face à une mission impossible au Pakistan. Il n'a ni les fonds ni le mandat pour s'attaquer aux problèmes sociaux, économiques et humains qui surgissent dans une crise de réfugiés qui dure depuis 27 ans. Le problème des réfugiés afghans constitue peut être la situation par excellence qui montre bien pourquoi les programmes de soins et de subsistance sont devenus une partie importante du problème sans réellement répondre aux besoins des réfugiés³.

Préoccupations actuelles

Depuis le début de la décennie, les données démographiques de la situation mondiale des réfugiés se sont considérablement transformées. Le nombre annuel de demandeurs d'asile a diminué dans de nombreux pays et, à la seule exception de l'Iraq (et dans un moindre degré du Darfour), les nouvelles crises de réfugiés ont été relativement modestes quant à leur portée et à leur ampleur. Parallèlement, les progrès ont repris au moins dans certaines des situations de réfugiés les plus prolongées. En 2005 et 2006 par exemple, plus de 1,8 million de réfugiés de longue date sont retournés dans leur pays d'origine, dont plus de un million en Afghanistan seulement. Un nombre substantiel de réfugiés ont aussi été rapatriés en Afrique, les plus nombreux retournant en Angola, au Burundi, au Libéria et au Soudan.

La réinstallation et l'intégration locale dans un pays tiers ont été des compléments de solution intéressants en Afrique et dans certaines parties de l'Asie. Dans les Amériques, par exemple, pas moins de 20 pays ont adopté le plan d'action du Mexique, un cadre pour l'ensemble du continent qui a ouvert de réelles

perspectives de réinstallation. Dans plusieurs pays d'accueil de l'Afrique de l'Ouest, le HCR a pu discuter de l'intégration locale des réfugiés libériens et sierra-léonais qui ne veulent pas retourner dans leur pays d'origine. Il a également envisagé le recours au Protocole sur la libre circulation des personnes mis en place par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) comme moyen de régulariser leur statut dans les pays d'asile.

Les États donateurs et les organisations humanitaires ont souvent préféré concentrer leur attention et leurs ressources sur des opérations stratégiques et très médiatisées. Les situations de réfugiés prolongées qui s'éternisent depuis des années, sans aucune perspective immédiate de solutions durables, sont presque invariablement négligées et sous-financées.

Les conditions se sont avérées favorables pour se pencher de nouveau sur les situations de réfugiés qui n'ont toujours pas de solution en vue (Crisp, 2003). Cet intérêt renouvelé est primordial pour plusieurs raisons.

Si le nombre de situations prolongées a fléchi⁴ au cours des dix dernières années, il est toujours inacceptable qu'un nombre si élevé de réfugiés soient pris dans de telles situations. La plus grande proportion de ces réfugiés de longue date se trouve en Asie, tandis que le nombre le plus élevé de situations de réfugiés prolongées se trouve en Afrique. Le problème est donc concentré dans les deux régions du monde aux prises avec les plus grands problèmes de développement.

L'exil prolongé engendre lui-même des difficultés graves et particulières. Comme on l'a précisé plus haut, la plupart des réfugiés de longue date vivent dans des pays qui peinent à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement et à combler les besoins de base de leurs propres citoyens. Les nouveaux problèmes mondiaux qui découlent de l'actuelle crise alimentaire et de la hausse du coût du carburant viennent s'ajouter à leur fardeau. Souvent, les populations de réfugiés qu'accueillent ces pays se trouvent dans des régions éloignées, isolées et parmi les moins développées, qui manquent cruellement de moyens de

3 Citation d'une note de service interne du HCR.

4 De 39 qu'elles étaient en 1998, il en reste 30 aujourd'hui, avec une diminution également du nombre total de réfugiés concernés, qui est passé de quelque 8 millions à un peu plus de 5 millions. Pour des statistiques plus détaillées, voir HCR (2008b).

subsistance à la fois pour les populations exilées et pour les citoyens. Les réfugiés, surtout le nombre important d'enfants et de jeunes qui ont passé toute leur vie en exil, sont incapables d'utiliser ou de développer leur potentiel. Il en résulte souvent un niveau élevé de traumatisme personnel, de tension sociale et de stratégies négatives de survie. Les problèmes de plus en plus manifestes liés à la protection comprennent la violence fondée sur le sexe et la violence familiale, le comportement antisocial des jeunes, la prostitution, l'exploitation par le travail, les activités illicites de subsistance, l'appartenance à des groupes de la milice et la poursuite de la migration irrégulière.

Bien souvent, les politiques qu'ont adoptées les responsables nationaux et internationaux ont exacerbé ces difficultés. D'une part, les circonstances qui règnent dans beaucoup de ces pays qui accueillent des réfugiés de longue date, que ce soit dans les camps, les régions rurales ou les villes, obligent ces gens à vivre dans des conditions très restrictives, leur liberté de circulation et d'autres droits étant fortement limités, y compris leur accès à la terre et au marché du travail. D'autre part, les États donateurs et les organisations humanitaires ont souvent préféré concentrer leur attention et leurs ressources sur des opérations stratégiques et très médiatisées. Les situations de réfugiés prolongées qui s'éternisent depuis des années, sans aucune perspective immédiate de solutions durables, sont presque invariablement négligées et sous-financées.

Les pays d'accueil ont d'autres préoccupations légitimes, qui découlent de l'absence de progrès dans la recherche de solutions. L'agitation dans les communautés, la dégradation environnementale et l'insuffisance des ressources en sont quelques-unes, tout comme la possibilité que les camps servent de terrains propices à l'agitation, aux conflits avec les populations locales ou à l'appui partisan à des conflits toujours latents dans les pays voisins. Du point de vue de la stabilité dans les régions avoisinantes et des efforts de consolidation de la paix dans les pays d'origine, [Traduction] « les situations de réfugiés prolongées représentent un énorme problème, à la fois pour les droits de la personne et pour la sécurité » (Loescher et coll., 2007).

Ces situations prolongées représentent aussi un danger particulier quand les États et d'autres acteurs cherchent à mobiliser les populations de réfugiés de longue date pour atteindre leurs objectifs politiques et militaires. La résolution des situations de réfugiés prolongées est donc un objectif qui va au-delà de la préoccupation humanitaire et qui a d'importantes répercussions pour la sécurité locale, nationale et régionale.

Débloccage des situations de réfugiés prolongées

Bien que le HCR et d'autres organisations humanitaires aient joué un rôle de premier plan pour ramener l'attention sur le problème des réfugiés de longue date, il est évident qu'en général, ils ne sont pas les principaux acteurs quand vient le temps de débloquer ces situations.

Beaucoup de situations de réfugiés se prolongent parce que les conflits armés et les violations des droits de la personne qui ont forcé les gens à fuir n'ont pas été résolus, ce qui fait ainsi obstruction à la principale solution (et dans la plupart des cas, la préférée), soit le rapatriement volontaire. En effet, une grande

proportion des réfugiés de longue date dans le monde est le produit de conflits caractérisés par d'intenses antagonismes ethniques, communaux ou tribaux, des niveaux élevés de violence et de destruction organisées et par le déplacement délibéré de populations civiles.

Dans beaucoup de ces conflits armés, le fait que certaines parties impliquées aient un intérêt direct dans la poursuite des hostilités a contribué à maintenir l'insécurité, tandis que les principaux acteurs de la communauté internationale n'ont pas toujours utilisé leur pleine influence pour tenter d'y mettre un terme et faciliter ainsi le retour des réfugiés. Dans certains cas, les autorités étatiques et non étatiques semblent avoir délibérément fait obstruction à la recherche de solutions afin d'embarrasser leurs ennemis, de conserver le contrôle sur les populations de réfugiés et de profiter des ressources internationales que leur présence attire.

La capacité des organisations humanitaires de résoudre les situations de réfugiés prolongées a également été entravée par le peu de solutions de rechange. Le nombre de réfugiés réinstallés augmente, mais les endroits disponibles demeurent relativement rares, d'où l'impossibilité de mettre sur pied des programmes de réinstallation d'envergure comme ceux qui ont joué un rôle si essentiel dans la résolution de la situation des réfugiés indochinois dans les années 1980.

Beaucoup de pays d'accueil ne voient pas d'un très bon œil l'intégration locale des réfugiés, car ils craignent que la présence permanente d'importantes populations d'exilés puisse compromettre la sécurité sur leur territoire, perturber l'équilibre ethnique de leur société, agir comme facteur d'attraction pour d'autres réfugiés et demandeurs d'asile, réduire le nombre d'emplois disponibles pour les habitants du pays et détourner des ressources pour le développement qui pourraient autrement être utilisées pour leurs propres citoyens. En effet, des restrictions considérables imposées aux droits des réfugiés ont été utilisées, dans certains pays, comme une stratégie pour empêcher l'intégration des réfugiés et promouvoir leur rapatriement hâtif (et parfois prématuré).

Il est largement reconnu qu'il faut partager plus équitablement le fardeau, en renforçant la capacité des pays d'accueil pour améliorer les possibilités de solutions. Il faut en particulier viser l'aide au développement afin de promouvoir l'autonomie et de créer des moyens de subsistance possibles à la fois pour les réfugiés et pour les communautés d'accueil. L'absence persistante de ressources consacrées à la mise en œuvre de solutions pour les situations prolongées est attribuable, du moins en partie, à la séparation des questions liées au développement et aux réfugiés, au niveau gouvernemental, à la fois dans les pays donateurs et dans les pays d'accueil.

L'initiative spéciale du Haut Commissaire

En réaction au contexte décrit ci-dessus, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, António Guterres, a lancé une initiative spéciale afin d'attirer davantage l'attention sur les situations de réfugiés prolongées. Il s'agit d'un effort afin de redonner la priorité aux situations oubliées, de stimuler une nouvelle réflexion sur ce qu'il faut faire à leur sujet et de

promouvoir une aide d'un point de vue à la fois matériel et politique afin de les résoudre. Il s'agit d'abord d'une initiative d'établissement de partenariat ayant pour but d'encourager un plus grand engagement de la part de toutes les parties concernées, pour coordonner les efforts en vue soit de résoudre entièrement les situations soit, si ce n'est pas encore possible, d'améliorer au moins la protection et le bien-être des populations touchées. L'initiative sera d'abord axée sur cinq situations de réfugiés prolongés dans différentes régions du monde : les réfugiés afghans en Iran et au Pakistan, les réfugiés rohingyas au Bangladesh, les réfugiés bosniaques et croates en Serbie, les réfugiés burundais en Tanzanie et les réfugiés érythréens dans l'est du Soudan.

L'initiative repose sur un certain nombre d'accords (voir HCR, 2008c). Premièrement, elle adopte une *approche diversifiée*, reconnaissant par là que chaque situation de réfugiés prolongée est unique. Il faut donc établir des stratégies différentes pour répondre aux exigences de chacune. Il est particulièrement important de reconnaître que certaines situations de réfugiés prolongés sont relativement statiques, mais que d'autres sont très dynamiques et caractérisées par des vagues successives de déplacement, d'exode et de retour.

Il faut également distinguer les situations où une population entière de réfugiés a toujours besoin d'une solution durable de celles où une population résiduelle de réfugiés est laissée derrière après qu'une solution a été trouvée pour la majorité. Les communautés relativement peu importantes de réfugiés libériens et sierra-léonais qui demeurent dans la région de la CEDEAO sont un bon exemple du dernier phénomène.

Deuxièmement, la nouvelle initiative du HCR adopte une *approche globale* en ce qui a trait au problème des situations de réfugiés prolongés. Nous l'avons vu, les efforts déployés afin de régler ce problème dans les années 1990 étaient entravés par l'insistance mise sur le rapatriement dans les pays d'origine. Cela voulait dire que la possibilité de trouver des solutions durables était très limitée dans les cas où la poursuite du conflit armé et les violations des droits de la personne dans le pays d'origine rendaient impossible le retour de plein gré des réfugiés. D'un autre côté, le HCR a entrepris un certain nombre d'activités de rapatriement qui, d'après certains critiques, n'étaient pas entièrement de nature volontaire et ne cadraient donc pas avec les principes mêmes du HCR⁵.

Pour éviter la répétition de tels scénarios, l'initiative actuelle du Haut Commissaire se fonde sur une reconnaissance claire de la nécessité d'adopter des approches globales en matière de situations de réfugiés prolongés, comportant un mélange de rapatriement volontaire, d'autonomie, d'intégration locale, de réinstallation et de solutions migratoires, selon les possibilités et les contraintes existantes dans un contexte donné.

Troisièmement, les efforts actuels du HCR pour régler le problème des situations de réfugiés prolongés adoptent une *approche réaliste*. La réalité est telle qu'il faudra peut-être de

nombreuses années pour qu'une situation soit entièrement résolue, surtout quand le pays d'origine souffre d'une violence persistante et d'une instabilité chronique et qu'il présente une économie ébranlée et une société fragmentée. Quand l'État ou les pays d'accueil concernés refusent de considérer la possibilité de l'intégration locale et quand les possibilités de réinstallation sont inexistantes, les options offertes au HCR et à ses partenaires sont encore plus limitées.

Dans de telles circonstances, il faut faire preuve de patience par rapport au rythme d'évolution de la situation et à la possibilité de trouver des solutions durables. C'est pourquoi les efforts à long terme pour la résolution des situations de réfugiés prolongés doivent être jumelés à une action immédiate afin d'améliorer la qualité de vie des populations en exil, notamment en veillant à ce qu'elles jouissent d'une protection adéquate et qu'elles puissent exercer leurs droits fondamentaux, en leur permettant d'entreprendre des activités productives et de trouver des moyens de subsistance durables et en offrant aux réfugiés des programmes d'études et de formation qui leur permettront de développer des compétences pouvant être utilisées à l'avenir, où que ce soit.

Enfin, il est essentiel d'adopter une *approche analytique* face à ce problème. Les situations de réfugiés prolongés, nous l'avons constaté, sont souvent moins statiques qu'on pourrait le croire. Même les camps qui ne sont pas touchés par des afflux de population ou des mouvements de rapatriement d'envergure voient leur contexte socioéconomique et démographique changer constamment : les réfugiés plus âgés meurent et des enfants naissent; des réfugiés peuvent partir du camp à la recherche de moyens de subsistance ailleurs (même si, officiellement, ils n'ont pas le droit de le faire), tandis que ceux qui ont été réinstallés envoient habituellement de l'argent à leur famille, modifiant ainsi la taille et la structure de l'économie de la communauté.

Conclusion

Au cours des dernières années, de nouvelles possibilités se sont présentées pour trouver des solutions aux situations de réfugiés prolongés, ce qui devrait motiver la communauté internationale. Et comme on l'explique dans un récent document du HCR, plusieurs nouvelles possibilités de partenariat appuieront les efforts de l'organisation afin de promouvoir le retour volontaire et la réintégration durable des réfugiés et des populations déplacées (HCR, 2008a). Il faut toutefois tirer profit dès maintenant et de façon urgente de telles ouvertures et ne pas relâcher la vigilance.

Cependant, il va sans dire que la tâche dépasse de loin le mandat et la capacité du HCR. Il est clair que l'aide humanitaire seule n'est pas la solution. Les situations prolongées sont délimitées par leurs contours politiques et exigent des réponses sur le plan politique, y compris en ce qui concerne leurs causes. Tant que la situation dans les pays d'origine des réfugiés demeure non résolue, les pays d'accueil portent le fardeau, un fait qu'il faut non seulement reconnaître du point de vue politique mais auquel il faut réagir en offrant un plus grand soutien à la fois aux réfugiés et aux communautés d'accueil. Les trois solutions proposées pour résoudre les situations des réfugiés doivent faire partie d'une stratégie cohérente. Les organismes des Nations Unies doivent se

5 Les mouvements de rapatriement au Myanmar en 1994 et 1995 et en Tanzanie en 1997 sont les deux exemples le plus fréquemment cités. Voir Duffy Toft (2007).

regrouper en équipe afin de démontrer une plus grande cohérence. L'effort collectif doit pouvoir s'appuyer sur une gamme plus vaste de connaissances et d'expertise que ce qu'exigent habituellement les situations de réfugiés. Cette équipe doit combiner les efforts des pays d'origine et des pays d'asile, des États donateurs et des pays de réinstallation, des réfugiés et de la société civile ainsi que des organisations humanitaires et de développement pour arriver à mener une action concertée.

En attendant que cela se produise, les millions de réfugiés contraints à un exil prolongé ne seront prioritaires pour personne et resteront une statistique oubliée. Cet état de fait s'avère extrêmement difficile à changer, mais bien entendu, ce n'est pas une raison pour ne pas essayer.

Références

- Crisp, J. 2003. « No Solutions in Sight: The Problem of Protracted Refugee Situations in Africa », *New Issues in Refugee Research*, n° 68.
- Duffy Toft, M. 2007. « The Myth of the Borderless World: Refugees and Repatriation Policy », *Conflict Management and Peace Science*, vol. 24, n° 2.
- Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). 2008a. *Cadre politique et stratégie d'application : Rôle du HCR à l'appui du retour et de la réintégration des populations déplacées*, Réunion consultative informelle du Comité permanent.
- . 2008b. *Points saillants de l'exposé oral sur les situations prolongées qui pourraient bénéficier d'un appui international*, présenté par le Haut Commissaire assistant chargé des opérations et le Haut Commissaire assistant chargé de la protection. 41^e réunion du Comité permanent. Accessible à l'adresse <www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/excom/openssl.pdf?tbl=EXCOM&id=47cd180a2>.
- . 2008c. *Situations de réfugiés prolongées : Réexamen de la problématique*, Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, 42^e réunion du Comité permanent. Code EC/59/SC/CRP.13.
- Loescher, G., J. Milner, E. Newman, et G. Troeller. 2007. « Protracted Refugee Situations and the Regional Dynamics of Peacebuilding », *Conflict, Security and Development*, vol. 7, n° 3 (october).
- Ogata, S. 2005. *The Turbulent Decade: Confronting the Refugee Crises of the 1990s*, New York, W.W. Norton.



La citoyenneté au XXI^e siècle : Approches internationales

Le numéro d'automne 2008 de *Diversité Canadienne / Canadian Diversity* présente une perspective comparative des stratégies internationales en matière de citoyenneté, sous les angles du statut juridique, de l'identité civique et de la pratique civique.

Les profils de divers pays sont présentés dans les articles de ce numéro, notamment de l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Inde, l'Israël, l'Italie, Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

On y trouve aussi des articles thématiques sur la relation entre citoyenneté et transnationalisme, le multiculturalisme et l'intégration, la citoyenneté des différentes parties concernées, la double citoyenneté, le vote des non-citoyens, ainsi que sur de récents débats au sujet de l'identité canadienne et sa « valeur ».

Cette édition est le dernier d'une série de numéros faisant des comparaisons internationales dans le domaine de la migration et de la diversité. Des numéros précédents ont traité de l'intégration des nouveaux arrivants, de l'identité nationale et de la diversité, des stratégies internationales en matière de pluralisme et de la façon de composer avec le pluralisme religieux.

Pour obtenir un exemplaire :

➔ www.canada.metropolis.net/publications/publication_form.htm

Situations de réfugiés prolongées et droit de retour

HOWARD ADELMAN¹

Selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), les situations de réfugiés prolongées surviennent lorsque aucune solution durable n'a été trouvée cinq ans après le déplacement des personnes, tandis que le United States Committee for Refugees and Immigrants (USCRI) décrit ces réfugiés comme étant « mis à l'écart » après une période de dix ans seulement. Les situations de réfugiés prolongées et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont souvent liées à des conflits violents qui perdurent. Toutefois, ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, les réfugiés tutsis sont restés dans une situation de déplacement prolongée pendant environ 30 ans, mais la violence avait cessé depuis près d'un quart de siècle avant de refaire surface en 1990. Pour leur part, les réfugiés bhoutanais ont vécu dans des camps au Népal pendant des années, malgré l'absence de conflit. Dans les situations prolongées résultant de déplacements forcés, la plupart des réfugiés vivent dans un contexte d'insécurité physique et psychologique, et leur vie reste en suspens. Ils vivent dans des camps de réfugiés, souvent dans des régions frontalières éloignées, ravagées et dangereuses, dans des pays de premier asile, habituellement sans droits de circulation ou d'emploi et avec bien peu de possibilités de faire du commerce ou d'exercer un métier. Les militaires et les habitants locaux s'attaquent souvent à eux. Outre la privation matérielle, ils souffrent de problèmes psychologiques et sont victimes de violence et d'exploitation sexuelle. Leur confiance en soi est détruite par le désespoir. Avec l'effritement de la compassion humanitaire, les rations alimentaires et les services sont souvent réduits.

Parmi les 6,2 millions de réfugiés protégés par le HCR, environ 4,5 millions vivent dans des situations de réfugiés prolongées, la plupart en Afrique et en Asie. Selon un rapport du HCR, publié

en 2004, la durée moyenne des situations prolongées est passée de neuf à 17 ans entre 1993 et 2003. De plus, il y a maintenant deux fois plus de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDIP) que de réfugiés qui se trouvent dans des situations d'attente prolongée.

La situation prolongée de réfugiés la plus longue au monde est celle des réfugiés palestiniens. Plus de 700 000 Palestiniens ont fui ou ont été forcés de fuir les hostilités survenues en 1948, lorsque cinq armées arabes ont envahi le nouvel État juif approuvé par les Nations Unies. Dans leur rapport de 2006 sur la guerre en Iraq, préparé pour le Congrès des États-Unis et intitulé *The Iraq Study Group Report: A Way Forward – A New Approach*, Lee H. Hamilton et l'ancien secrétaire d'État américain James A. Baker III ont recommandé de faire appel au *droit de retour* pour mettre fin au conflit (p. 41). Le président Bush a réitéré le caractère central que doit avoir le droit de retour au sein d'une solution juste à l'exil des réfugiés palestiniens. Qu'est-ce que le règlement de la guerre en Iraq a à voir avec le « droit de retour » des réfugiés palestiniens à des endroits qu'ils ont fuis en 1948, dans un territoire qui est maintenant Israël ? Y a-t-il un droit de retour pour eux ? A-t-on jamais fait quoi que ce soit pour le mettre en œuvre ?

Le droit de retour est stipulé dans une multitude de conventions et de documents internationaux, outre la myriade de résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies interprétant la résolution originale de 1948 et demandant avec insistance qu'Israël permette le retour des réfugiés, à la suite d'un accord de paix, lorsque les réfugiés auront convenu de retourner en paix. Une approche fondée sur des droits peut-elle aider à résoudre le problème et à trouver des solutions durables pour ces réfugiés ? Le paragraphe 13(2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme établit que : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. » Le paragraphe 1(C) de la Convention relative au statut des réfugiés (28 juillet 1951) insiste sur le fait que seul le réfugié peut décider librement de

1 Howard Adelman est rédacteur en chef de *Protracted Displacement in Asia: No Place to Call Home*, Ashgate Publishers, 2008, qui paraîtra en octobre 2008. Il est également coauteur, avec Elazar Barkan, de *Rites of Return*, qui paraîtra sous peu. Le présent article est basé sur ces deux ouvrages.

retourner ou non chez lui, dans son pays. Le paragraphe 4 de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques confère à la personne déplacée un « droit d'entrer dans son propre pays ». Les droits garantissent donc la liberté de circulation.

Avant les années 1990, le HCR mettait l'accent sur le plein gré et l'exercice du libre arbitre par le réfugié envisageant de retourner dans son pays. Cependant, l'exercice de ce libre arbitre était lié à la disparition des sources de violence qui avaient provoqué l'exode plutôt qu'à l'exercice d'un droit. Le retour ne devait pas être forcé. Toutefois, le *Manuel sur le rapatriement volontaire* du HCR, que l'on peut faire remonter à l'ébauche de septembre 1993 de son « Guide de protection pour le rapatriement volontaire », inclut le rapatriement volontaire dans le droit de retour, plutôt que de simplement lier le retour aux conditions changeantes, c'est-à-dire à la réduction de la violence. Le rapatriement en tant que droit est-il la solution pour les réfugiés et les PDIP dans des situations prolongées de déplacement ?

À l'heure actuelle, il y a plus de 1 million de réfugiés au Zimbabwe; près de 1,5 million de PDIP en République démocratique du Congo et un nombre comparable au nord de l'Ouganda; 750 000 en Côte d'Ivoire; 250 000 en Géorgie; plus de 500 000 en Azerbaïdjan (bien que 60 000 réfugiés de la Géorgie soient retournés dans le district d'Abkhazie lorsque les Géorgiens ont constitué la majorité); plus de 4 millions, selon les estimations, en Colombie, en raison à la fois de la guerre civile et de la lutte contre les trafiquants de drogue; plus de 3 millions d'Afghans qui sont toujours réfugiés ou PDIP; plus de 2 millions de réfugiés irakiens et plus de 2 millions de PDIP irakiennes, à cause de l'invasion américaine, de la sédition qui en a résulté et des guerres civiles ethniques et religieuses. Même si un grand nombre de ces réfugiés retourneront dans leur pays quand la violence cessera, il est peu probable qu'ils retournent là où ils constitueraient une minorité. Pour s'en convaincre, il suffit d'examiner d'autres cas semblables survenus dans l'histoire.

Au cours du retour organisé des réfugiés indochinois, qui a commencé à la fin des années 1980, aucune minorité ethnique n'est retournée dans son pays d'origine. Au Rwanda, les Tutsis sont retournés après 30 ans d'exil, en 1994, mais uniquement dans le sillage de l'armée rebelle victorieuse menée par les Tutsis et après que pas loin de 1 million de civils tutsis ont été abattus par les extrémistes hutus au cours du pire génocide depuis l'Holocauste. Lorsque 1 million de Hutus ont été libérés par les extrémistes au Zaïre (République démocratique du Congo) après la défaite de l'armée de l'ancien gouvernement rwandais et de ses alliés militaires au Zaïre, les réfugiés hutus sont retournés au Rwanda, où ils ont dès lors constitué 85 % de la population. Outre le Zaïre, le gouvernement tanzanien a forcé 500 000 Hutus de plus à retourner dans leur pays. Par contre, après que la guerre a éclaté à la fin des années 1990 entre l'Éthiopie et l'Érythrée, les personnes d'origines éthiopienne et érythréenne vivant dans le pays de l'opposant qui ont été forcées ou « encouragées » à partir n'ont pas été autorisées à retourner chez elles.

À la suite des accords de Dayton, les dirigeants occidentaux, fortement appuyés par les organisations non gouvernementales et les organismes internationaux, se sont engagés à mettre fin à l'épuration ethnique en Bosnie en rapatriant les réfugiés. Le haut représentant du secrétaire général des Nations Unies avait le pouvoir d'obliger les représentants locaux à respecter cette politique et de déloger de leur poste les récalcitrants. La collectivité internationale a investi des sommes considérables pour mettre la politique en œuvre. Plus de la moitié des 2 millions de réfugiés sont retournés dans leur pays et la Bosnie a été citée comme un cas de rapatriement réussi. Toutefois, la grande majorité des personnes rapatriées faisaient partie de la majorité ethnique, et un grand nombre des cas enregistrés comme étant des retours de personnes appartenant à des groupes minoritaires n'étaient en fait que des réfugiés retournés au pays uniquement pour récupérer et vendre leur propriété. Les cas véritables étaient surtout des personnes âgées qui n'étaient pas en mesure de recommencer leur vie. Relativement peu de rapatriements véritables de groupes minoritaires ont eu lieu. Au cours de la guerre de 1999 au Kosovo, la résolution 1239 adoptée le 14 mai 1999 par le Conseil de sécurité des Nations Unies a décrété « le droit qu'ont tous les réfugiés et personnes déplacées de rentrer chez eux en toute sécurité et dans la dignité ». Les opérations militaires menées par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord contre la Serbie ont mis le décret à exécution, mais on a fait beaucoup trop peu pour assurer la sécurité de la minorité serbe, sauf dans les petites enclaves où les Serbes étaient majoritaires. Par conséquent, des dizaines de milliers de Serbes ont fui le Kosovo.

Le droit de retour est stipulé dans une multitude de conventions et de documents internationaux, outre la myriade de résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies [...] demandant avec insistance qu'Israël permette le retour des réfugiés, à la suite d'un accord de paix, lorsque les réfugiés auront convenu de retourner en paix.

Des événements comparables ont eu lieu au cours de la même période en Asie. À la suite du retrait des Indonésiens du Timor oriental après que le mouvement indépendantiste a remporté le scrutin, un retour massif de réfugiés au Timor oriental a eu lieu, mais les nouveaux réfugiés ont fui en Indonésie. Par ailleurs, les réfugiés lhotshampas, qui avaient été dénaturalisés et chassés du Bhoutan ou qui avaient fui le Bhoutan au cours des années 1980, n'ont pas été réintégrés au Népal, mais gardés dans des camps de réfugiés. En octobre 2006, les États-Unis ont offert de réinstaller

60 000 réfugiés bhoutanais, le Canada, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ayant convenu d'accueillir les autres réfugiés qui voulaient se réinstaller. Au Myanmar, il y a eu deux rapatriements distincts de Rohingyas, qui ont échoué. Le premier a entraîné leur mauvais traitement à grande échelle, obligeant la plupart d'entre eux à fuir à nouveau et réduisant à néant toute possibilité de succès de la seconde tentative. La collectivité internationale n'a jamais tenté de rapatrier le grand nombre de réfugiés birmans le long de la frontière thaïlandaise; toutefois, récemment, la collectivité internationale, encore une fois dirigée par les États-Unis, a commencé à mettre en œuvre une politique de réinstallation ainsi que de petits efforts d'intégration de certains des réfugiés en Thaïlande. Au Sri Lanka, après que les PDIP ont fui la bataille entre le gouvernement dominé par les Cinghalais, à Colombo, et les Tigres tamouls, les Tamouls hindous ont été réinstallés afin d'assurer aux Cinghalais à la fois le contrôle démographique et le contrôle stratégique de certaines régions.

L'écart entre les idéaux moraux qui sous-tendent le rapatriement et l'impossibilité de celui-ci dans le monde réel, dans les cas de conflits ethniques, n'a pas mené à la réévaluation des principes ou de l'énoncé des droits.

Dans le sud du Soudan, un important mouvement de retour de réfugiés a commencé après la signature d'un accord de paix, en 2004, entre le gouvernement de Khartoum et les rebelles du Sud. En conséquence, les réfugiés ont commencé à retourner dans les régions où leur groupe ethnique était majoritaire. Cependant, avant qu'on ait eu le temps de signer un accord mettant fin à la guerre du Sud, une rébellion a éclaté dans la région du Darfour, dans l'ouest du Soudan, et le gouvernement de Khartoum, avec l'appui de militaires arabes nomades, a entrepris l'épuration ethnique des agriculteurs africains, des Fours, des Masalits et des Zaghawas. Plus de 2 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays et 200 000 réfugiés ont fui au Tchad. En dépit de la présence d'un nombre considérable de travailleurs d'organismes humanitaires, d'une force de maintien de la paix relativement importante, de la condamnation généralisée des actions du gouvernement soudanais et du fait que certains de ses représentants ont été traduits en justice par la Cour pénale internationale, il n'y a aucun espoir de retour à court terme pour les personnes déplacées. Ce retour continue d'être peu probable, à moins que des mesures coercitives soient utilisées.

Retournons en Europe : en 2004, Kofi Annan a proposé un accord de paix pour Chypre, approuvé par la Grèce, la Turquie et l'Union européenne. Cet accord prévoyait le *non*-rapatriement des réfugiés et des rapatriés turcs qui avaient été emmenés à Chypre

par les occupants turcs dans le nord du pays. Les Cypriotes grecs ont rejeté l'entente, même si les faits ont démontré qu'il est faux de croire que le droit de retour a été largement maintenu.

L'échec de l'intégration locale des réfugiés ou de leur réinstallation à l'étranger produit souvent des réfugiés guerriers qui continuent de déstabiliser les États qu'ils ont fuis, ainsi que les États avoisinants. Les camps de réfugiés deviennent une base à partir de laquelle ils partent au combat, recrutent d'autres combattants ou viennent récupérer, encouragés par l'aide humanitaire offerte dans les camps de réfugiés, même si cet encouragement est évidemment involontaire.

Les autorités et les donateurs peuvent s'assurer que l'aide satisfait aux besoins fondamentaux des réfugiés, mais cela ne résoudra pas la situation de crise prolongée des réfugiés et des PDIP. On peut suivre le modèle de la United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) pour accroître les possibilités qui s'offrent aux réfugiés au moyen de programmes d'information et de formation, et pour les préparer à chercher des emplois satisfaisants et productifs dès le moment où des solutions durables leur seront offertes. Une telle politique a été rendue publique par le HCR au cours des consultations précédant la réunion du Comité exécutif, *Moving Forward: Identifying Specific Measures to End Refugee Warehousing* (29 septembre 2004), avec des programmes de partenariat désignés par un jeu alphabétique (C+, CPA, FDS, DAR, 4Rs, et DCI). Mais cela n'aide pas à fournir aux réfugiés des solutions durables, ni à mettre un terme à leur situation d'attente prolongée.

Une autre intervention proactive face aux situations de réfugiés prolongées est l'approche fondée sur les droits, par opposition à celle qui se fonde sur les besoins ou sur le renforcement de la capacité. Plutôt que de *simplement* tenter de s'assurer que les normes dans les camps satisfont aux conditions minimales, et plutôt que d'aller plus loin en tentant de renforcer les compétences de ces réfugiés, les pays de premier asile sont incités à garantir le droit des réfugiés à circuler et à chercher de l'emploi, de sorte qu'ils puissent être intégrés *économiquement*, même s'ils ne sont pas intégrés *politiquement*. Ce programme est conforme à la Convention des réfugiés de 1951.

Les pays de premier asile sont extrêmement réticents à offrir davantage de droits aux réfugiés, et ce, pour diverses raisons : le taux de chômage croissant risquerait de mener à une agitation intérieure si l'on donnait aux réfugiés la possibilité de travailler, de tels droits dissuaderaient certains réfugiés de retourner dans leur pays et en inciteraient d'autres à venir et l'établissement des réfugiés dans le pays d'accueil n'encouragerait pas les pays d'origine de ces réfugiés à chercher des solutions. La politique d'intégration sociale, qui était le mandat original de l'UNRWA en ce qui concerne les réfugiés palestiniens, n'a pas été efficace, de façon générale. Qu'en est-il de la promotion d'un autre ensemble de droits, le droit des réfugiés de rentrer chez eux ?

Le « droit de retour » est devenu un symbole pour la résolution des crises concernant les réfugiés partout dans le monde, de peur que l'épuration ethnique ne soit légitimée. Le 23 décembre 2004,

le Tibetan Refugee Welfare Office du Népal et l'Eminent Persons Group on Refugee and Migratory Movements de Sri Lanka ont diffusé un communiqué exigeant des solutions pour mettre un terme à la mise à l'écart de réfugiés, qui a été approuvé par plus de 100 organisations ainsi qu'un grand nombre d'individus, notamment des universitaires spécialisés en droit des réfugiés et des défenseurs des droits de la personne, ainsi que quatre lauréats du prix Nobel, dont l'archevêque Desmond Tutu. Ce droit s'applique dans tous les cas, peu importe si la personne ou le groupe avait la citoyenneté dans l'État qui contrôle maintenant son territoire d'origine. En outre, le droit de retour a été étendu aux descendants qui ne sont pas nés dans le pays que les réfugiés ont fui. De l'avis de plusieurs, le retour fournit une solution hypothétique à la crise concernant les réfugiés.

Toutefois, un siècle de pratiques historiques indique que, lorsque des *minorités* ethniques ou religieuses sont déracinées, leur déplacement est le plus souvent permanent, même lorsque la collectivité internationale déploie de vigoureux efforts, *sauf lorsque des mesures coercitives sont utilisées*. L'écart entre les idéaux moraux qui sous-tendent le rapatriement et l'impossibilité de celui-ci dans le monde réel, dans les cas de conflits ethniques, n'a pas mené à la réévaluation des principes ou de l'énoncé des droits. En mettant l'accent sur le retour en tant que solution durable pour les groupes minoritaires, on perpétue le triste sort des réfugiés et on prolonge leur exil, ce qui perpétue leur misère et favorise l'émergence de réfugiés guerriers. L'insistance sur le droit de rapatriement des groupes minoritaires ne mène qu'à l'accroissement de la misère des réfugiés et entrave le développement de solutions plus réalisables.

La prééminence de l'ethnicité en tant que source de violence ne s'applique pas nécessairement aux cas de conflit idéologique, comme dans le cas de l'Afghanistan. Le Protocole d'entente tripartite entre le gouvernement du Royaume de la Suède, le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan et le HCR, signé à Kaboul le 26 décembre 2007 et conçu pour aider les réfugiés afghans à retourner chez eux, reconnaissait [*Traduction*] « que le droit de tous les citoyens de quitter leur pays et d'y retourner est un droit humain fondamental enshrined, entre autres, dans le paragraphe 13(2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, et dans l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1948) ». Dans ce cas, le droit de retour était ostensiblement fondé sur les ententes internationales en matière de droits de la personne. Toutefois, le retour des Afghans était une question de retour du groupe majoritaire. Malgré la violence continue des Talibans, qui a clairement fait obstacle au retour, les personnes qui retournaient chez elles n'étaient pas menacées en raison de leur identité ethnique. Il ne s'agissait pas du retour d'un groupe minoritaire et il était superflu d'invoquer un droit de retour.

Le retour d'un groupe majoritaire à la suite d'un règlement politique est souvent fructueux et n'exige pas l'invocation d'un droit de retour. Par contre, le rapatriement de groupes minoritaires n'a presque jamais été mis en œuvre avec succès, sauf par la force. L'invocation d'un droit de retour n'a jamais inversé, et n'inversera

jamais, la réalité. Si, dans les cas de conflits ethniques et religieux, des efforts administratifs et politiques sont consacrés au maintien de réfugiés dans des camps « temporaires » pour de longues périodes, dans l'espoir qu'ils pourront être rapatriés lorsque le conflit violent prendra fin, il y a peu d'espoir de retour et les réfugiés souffrent inutilement. Certes, la réinstallation accompagnée d'une réparation peut résoudre la privation individuelle, mais elle peut saper du même coup la contribution des réfugiés à l'autodétermination du groupe.



Les expériences des Canadiens de la deuxième génération

Le projet Metropolis, en partenariat avec l'Association d'études canadiennes, a publié un numéro spécial de la revue *Diversité canadienne* portant sur le vécu des Canadiens de deuxième génération. Ce numéro (printemps 2008) présente un large éventail de points de vue sur les questions de la diversité, de l'identité et de l'intégration telles qu'elles s'appliquent aux descendants des immigrants au Canada. Il comporte également un article sur la situation vécue à Los Angeles (États-Unis) et un autre dans le contexte européen. Audrey Kobayashi, de la Queen's University, a signé l'introduction de ce recueil qui contient 25 articles de chercheurs et d'intervenants du milieu.

Pour commander :

➔ www.canada.metropolis.net/publications/publication_form.htm

Migration d'origine climatique : Problèmes et perspectives*

ANGELA WILLIAMS

Sussex Law School, University of Sussex

Nation insulaire du Pacifique abritant plus de 90 000 personnes, Kiribati comprend 33 îles et atolls situés à mi-chemin entre l'Australie et Hawaï. En tant que basse terre insulaire, Kiribati est extrêmement vulnérable aux effets des changements climatiques. La montée du niveau de la mer, l'érosion causée par les inondations, la fréquence accrue des tempêtes et la situation météorologique imprévisible font courir à l'État de Kiribati un grave danger d'être entièrement submergé. D'ailleurs, les dernières décennies ont été marquées par d'intenses migrations intérieures, puisque beaucoup d'habitants se sont réinstallés à Tarawa, le principal atoll, maintenant surpeuplé. Compte tenu de ces facteurs, le président Anote Tong a récemment demandé l'aide internationale pour réinstaller les résidents de Kiribati avant que le pays ne disparaisse entièrement. Selon lui, le pire scénario prévoit que Kiribati deviendra inhabitable en moins de 50 ans. Le président Tong a déclaré [Traduction] : « J'ai fait appel à la communauté internationale parce que nous devons relever ce défi. Et c'est un défi pour toute la communauté mondiale. » (Marks, 2008).

Changements climatiques, dégradation de l'environnement et déplacement

Tout comme de nombreux autres petits États insulaires, tels que Tuvalu, les îles Marshall, Vanuatu et les Maldives, Kiribati illustre de façon concrète les répercussions des changements climatiques sur l'environnement naturel et leurs incidences sur les individus, les communautés et, dans certains cas, des nations entières. On sait maintenant que la dégradation environnementale provoquée par les changements climatiques touche les petits États insulaires. En plus de la montée du niveau de la mer, ces États subissent une plus

grande érosion, attribuable à la fois aux inondations et aux ondes de tempête qui dégradent la production végétale, au blanchiment des récifs coralliens qui détruit les ressources de la mer, à la situation météorologique imprévisible qui nuit à l'agriculture et à la disponibilité des ressources en eau salubre et, enfin, à l'augmentation de la fréquence des tempêtes tropicales, qui détruisent à la fois les ressources naturelles et les infrastructures communautaires.

Mais ce ne sont pas seulement les petits États insulaires qui souffrent des changements climatiques. Les communautés situées dans des zones côtières de faible élévation connaissent des problèmes analogues, et les conséquences en sont considérablement accentuées dans des pays comme le Bangladesh, où une hausse de 45 centimètres du niveau de la mer forcerait probablement le déplacement de 5,5 millions de personnes (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2001, p. 569). La situation météorologique imprévisible a des répercussions sérieuses sur les réserves d'eau saine, menace la sécurité alimentaire et peut favoriser la propagation de maladies à transmission vectorielle. D'autres problèmes touchent les régions montagneuses comme l'Himalaya, où la fonte des glaciers crée de grands lacs instables qui menacent, en aval, les communautés, leurs infrastructures, l'agriculture et les ressources naturelles.

Les changements climatiques entraînent une dégradation de l'environnement à l'échelle de la planète, mais les conséquences en sont plus gravement ressenties dans les pays en développement qui n'ont pas les ressources et la capacité suffisantes pour s'adapter. D'après les estimations actuelles, il semble que, d'ici l'an 2080, de 50 à 200 millions de personnes seront déplacées à cause des changements climatiques (Nicholls, 2004). Le débat se poursuit sur la crédibilité de ces estimations et sur la méthodologie scientifique appropriée à adopter – l'absence de données de base, par exemple en ce qui concerne la montée du niveau de la mer, rend les estimations difficiles et, à ce jour, le Groupe d'experts

* Pour une discussion plus approfondie des questions soulevées dans cet article, voir Williams (2008).

intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) s'est montré prudent. Le fait d'isoler les changements climatiques comme principale motivation des personnes déplacées (les distinguant ainsi par exemple des migrants économiques) est également discutable. Néanmoins, les changements climatiques ont actuellement des répercussions directes et considérables sur le déplacement des communautés et la migration forcée, et comme aucune solution prévisible au problème mondial des changements climatiques n'est en vue, il est probable que le problème persistera et s'aggravera dans les années à venir.

Protection internationale actuelle pour les « réfugiés climatiques »

La plupart des discussions portant sur la façon de reconnaître, dans le système juridique international, les personnes déplacées à cause des changements climatiques se sont déroulées dans le cadre du discours sur les « réfugiés environnementaux ». Comme la dégradation de l'environnement est le principal facteur qui contribue au déplacement d'origine climatique, la notion de « réfugié climatique » a souvent été considérée comme une sous-catégorie de la catégorie plus vaste de « réfugié environnemental ». Cependant, cette approche s'est révélée problématique, en partie à cause de l'absence de définition de réfugié environnemental ou de reconnaissance réelle de ces réfugiés dans le droit international. La notion de réfugié environnemental est largement utilisée depuis plus de 20 ans et diverses définitions en ont été proposées en fonction de la durée de la migration (temporaire ou permanente), de la raison précise de la migration (montée du niveau de la mer, désertification, situation météorologique changeante, etc.) et du type de migration par rapport aux frontières de l'État (interne ou transfrontalière). Plus récemment, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a défini les « migrants environnementaux » comme « des personnes ou groupes de personnes qui, pour des raisons impérieuses liées à un changement environnemental soudain ou progressif influant négativement sur leur vie ou leurs conditions de vie sont contraintes de quitter leur domicile ou le quittent de leur propre initiative, temporairement ou définitivement, et qui, de ce fait, se déplacent à l'intérieur de leur pays ou en sortent ». Le problème de la migration d'origine climatique pourrait facilement entrer dans la définition de l'OIM ou dans beaucoup d'autres catégories de réfugiés environnementaux définies au fil des ans. Cependant, l'absence d'uniformité ou d'appui international à l'égard d'une quelconque approche indique que la communauté juridique internationale demeure réticente à accepter et à promouvoir l'expression « réfugié environnemental ».

La Convention de 1951 sur les réfugiés

Certains voudraient que les personnes déplacées en raison de la dégradation de l'environnement entrent dans le cadre juridique international existant concernant les réfugiés. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention sur les réfugiés) a été instituée en réaction aux mouvements migratoires de l'Europe d'après-guerre et garantit les droits juridiques de ceux qui sont

visés par sa définition. L'article 1(A) indique que la Convention s'appliquera à toute personne qui « [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ». Il est clair que cette définition ne s'applique pas aux personnes déplacées à cause de la dégradation de l'environnement. Malgré les nombreuses tentatives visant à faire valoir que ces personnes devraient entrer dans la définition de réfugié au sens de la Convention (ou qu'elles y entrent déjà), il est très improbable que cette approche soit acceptée par la communauté juridique internationale. De plus, les États membres hésitent toujours à élargir la portée de la Convention sur les réfugiés de façon à y inclure les personnes déplacées en raison de facteurs environnementaux, puisqu'une telle décision impliquerait des responsabilités et des obligations supplémentaires. Il y a aussi un argument qui fait valoir que la Convention sur les réfugiés est un instrument inapproprié pour reconnaître les réfugiés climatiques étant donné la nature particulière de la Convention et sa raison d'être.

Une lacune persiste donc dans le système juridique international au sujet de la reconnaissance et de la protection des personnes déplacées à cause de changements climatiques, que ce soit à l'intérieur de leur propre pays ou au-delà de ses frontières.

Il est improbable qu'une tentative de faire entrer une nouvelle catégorie de réfugiés dans un cadre préexistant (surtout un cadre créé dans un but précis et très différent du cas qui nous occupe) soit fructueuse pour les personnes déplacées en raison des changements climatiques. De plus, comme le droit des réfugiés a été créé pour tenir compte des déplacements transfrontaliers, ceux qui connaissent les mêmes problèmes de déplacement mais qui ne franchissent pas de frontières n'ont pas droit à une reconnaissance en vertu de ce régime juridique. Ainsi, la Convention sur les réfugiés demeure largement inefficace pour offrir un soutien aux personnes contraintes de se déplacer en raison d'un changement climatique.

Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays

Une autre option possible pour solliciter la protection des personnes déplacées à cause de changements climatiques se trouve dans les politiques et le droit liés aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. L'Agence des réfugiés reconnaît qu'il y a un nombre considérable de personnes qui sont déplacées

sans franchir les frontières de leur État et, en réaction à ce mouvement, elle a adhéré aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. La définition de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDIP) est beaucoup plus vaste que celle qui est incluse dans la Convention sur les réfugiés, car elle comprend « les personnes qui ont été forcées ou contraintes à fuir ou à quitter leur domicile ou leur lieu de résidence habituelle, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de *catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme* ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationales reconnues d'un État » [italique ajouté]. Par conséquent, les personnes déplacées à cause de changements climatiques pourraient être reconnues comme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Conformément aux Principes directeurs, toutes les autorités et tous les membres concernés de la communauté internationale doivent « prévenir et éviter les situations de nature à entraîner des déplacements de personnes ». De plus, il est garanti que « chaque être humain a le droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire » (principes 5 et 6(1)).

La négociation d'un nouvel accord post-Kyoto devant entrer en vigueur en 2012 représente l'occasion idéale de reconnaître expressément le problème de la migration d'origine climatique, à tout le moins, et d'encourager la création de législations et de politiques régionales.

Cependant, il convient de noter qu'au lieu de fonctionner comme une entente juridique internationale exécutoire, les Principes directeurs sont plutôt un ensemble de directives que les gouvernements nationaux adoptent et appliquent. Ainsi, les Principes directeurs favorisent une approche ascendante plus organique permettant aux États de se mobiliser et de développer des mécanismes appropriés (même s'il existe inévitablement des problèmes quand vient le temps de mettre en œuvre et d'appliquer efficacement de telles mesures non exécutoires). Mais il existe des limites, en ce sens que les États peuvent simplement faire preuve d'un appui symbolique (plutôt que d'appliquer convenablement les Principes). De la même manière que la Convention sur les réfugiés s'applique de façon limitée aux déplacements transfrontaliers, les Principes directeurs s'appliquent uniquement quand aucune frontière étatique internationale n'a été franchie. Une lacune persiste donc dans le système juridique international au sujet de la reconnaissance et de la protection des personnes déplacées à cause de changements climatiques, que ce soit à l'intérieur de leur propre pays ou au-delà de ses frontières. Les tentatives constantes de manipuler les cadres juridiques existants de façon à réagir aux

déplacements d'origine climatique et à les intégrer dans le droit international demeurent inefficaces. Il faut plutôt procéder à une nouvelle analyse de la situation pour que les tendances récentes en matière de déplacements ou de migrations d'origine climatique soient précisées et que les personnes touchées puissent être expressément reconnues et efficacement protégées.

Solution à l'absence de protection

La reconnaissance des insuffisances du régime actuel de protection montre bien la nécessité d'avoir un nouveau cadre, qui permettra de gérer efficacement les déplacements causés par les changements climatiques. Il demeure très improbable qu'une nouvelle entente mondiale sous forme de traité international soit bien accueillie. Les États demeurent en général très réticents à accepter de nouvelles responsabilités ainsi que les obligations juridiques qui y sont associées (il n'y a qu'à songer au défi énorme que constitue l'adoption d'un accord mondial exécutoire sur les changements climatiques). En outre, le déplacement suppose diverses conséquences sociales, culturelles et économiques, qui semblent indiquer que cette question pourrait être beaucoup mieux résolue par l'adoption d'une approche politique ascendante plutôt que par une approche descendante plus normative.

De cette façon, il peut être possible d'adopter un système de coopération régionale dans lequel les États concluraient des ententes bilatérales et régionales afin de reconnaître et de gérer le problème des déplacements occasionnés par les changements climatiques, sous les auspices d'un cadre international. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992 (CCNUCC – la Convention sur les changements climatiques) prône déjà le développement de politiques régionales en faisant ressortir la valeur de l'adaptation aux changements climatiques, ce qui, en théorie, s'étendrait à la question des déplacements (alinéa 4(1)*b*). De plus, le programme de travail de Nairobi a été établi sous les auspices de la Convention sur les changements climatiques afin d'aider les États membres à améliorer leur compréhension et leur évaluation des impacts des changements climatiques, de la vulnérabilité qui en découle et de l'adaptation nécessaire pour y faire face (Conférence des parties de 2005 sur la CCNUCC). Par conséquent, il existe déjà à l'heure actuelle un cadre international dans lequel la coopération régionale est encouragée en tant que mécanisme de résolution des problèmes liés aux changements climatiques.

Un système d'ententes régionales permettrait d'élargir encore davantage les relations géopolitiques et économiques existantes. De plus, un système axé sur les régions incite les États à se mobiliser et à participer à la création d'une législation et d'une politique en matière de déplacements d'origine climatique en fonction de leur capacité relative individuelle et en réaction aux problèmes migratoires particuliers qui se posent dans leur région, plutôt que d'essayer d'adopter un modèle mondial imposé à tous. Néanmoins, comme le système régional fonctionnerait dans un cadre international, il reste possible d'assurer une certaine cohérence dans les orientations, les définitions utilisées, les règles sur la reconnaissance, la protection, etc. De plus, bien qu'il s'agisse en soi d'un problème à la portée internationale, la nature même de

la migration d'origine climatique fait en sorte que les conséquences sont ressenties d'abord à l'échelle régionale, puisque les personnes, les communautés et les nations déplacées migrent dans les territoires avoisinants leurs frontières. Non seulement la migration transfrontalière apparaît-elle comme la solution la plus facile dans beaucoup de situations, mais il est probable que les personnes contraintes de se déplacer chercheront des conditions sociales, culturelles et environnementales similaires à celles qu'elles ont quittées, qu'elles trouveront souvent, quoique pas toujours, dans les États voisins. Il existe donc un argument logistique de taille pour justifier d'adopter une solution régionale à la migration d'origine climatique.

Finalement, bien que le cadre actuel sur les changements climatiques prévoit déjà une certaine coordination internationale sous forme de mesures d'adaptation, il y a place pour une plus grande amélioration dans ce domaine. La négociation d'un nouvel accord post-Kyoto devant entrer en vigueur en 2012 représente l'occasion idéale de reconnaître expressément le problème de la migration d'origine climatique, à tout le moins, et d'encourager la création de législations et de politiques régionales. En ne cherchant pas une définition contraignante, mais en reconnaissant plutôt simplement les problèmes posés par les migrations d'origine climatique, les États ne menacent pas leur souveraineté et ne se créent pas de nouvelles obligations contraignantes. De plus, il est peut-être possible à l'échelle internationale de conclure un plan d'action non exécutoire (en dehors de la portée de l'accord post-Kyoto) donnant aux États la possibilité de concevoir des stratégies et des techniques plus pratiques pour mettre en œuvre des initiatives régionales. En effet, il se pourrait que la mise au point d'ententes régionales en réaction aux migrations d'origine climatique puisse au fil du temps créer de nouvelles règles de droit international coutumier, qui deviendraient peut-être contraignantes pour les États dans l'avenir.

Références

- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). 2001. *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Marks, K. 2008. « Paradise Lost: Climate Change Forces South Sea Islanders to Seek Sanctuary Abroad », *The Independent* (6 juin). Consulté le 5 août 2008 à l'adresse <www.independent.co.uk/news/world/australasia/paradise-lost-climate-change-forces-south-sea-islanders-to-seek-sanctuary-abroad-841409.html>.
- Nicholls, R. 2004. « Coastal Flooding and Wetland Loss in the 21st Century: Changes Under the SRES Climate and Socio-economic Scenarios », *Global Environmental Change*, vol. 14, p. 69-86.
- Nations Unies. 2005. Convention-cadre sur les changements climatiques (UNFCCC) Conférence des parties. Décision 2/CP.11. Consulté le 5 août 2008 à l'adresse <<http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/fre/05f.pdf>>.
- Williams, A. 2008. « Turning the Tide: Recognising Climate Change Refugees in International Law », *Law and Policy*, vol. 30, n° 4.



L'avenir de l'immigration

Le numéro d'été 2008 de *Diversité canadienne / Canadian Diversity* est consacré à l'avenir de l'immigration. Il renferme des articles sur les tendances et les habitudes en matière de migration, ainsi que sur le nouveau phénomène de migration. Ce numéro fait suite à un séminaire interconférence Metropolis organisé par le Monash Institute for the Study of Global Movements et tenu à Prato, en Italie, en mai 2006. Les articles sont fondés sur des communications présentées à l'occasion de ce séminaire, de même que sur des communications de la 12^e conférence internationale Metropolis tenue à Melbourne, en Australie. S'inspirant des thèmes explorés par les conférenciers, les auteurs traitent des futurs flux d'immigration, de la propension à la migration circulaire et à la migration de retour, de la féminisation accrue de la migration, de la croissance de l'Asie comme concurrent sur le plan de la migration, de la migration et de l'environnement ainsi que de l'éthique de la migration. Avec une introduction de Demetrios Papademetriou du Migration Policy Institute, ce numéro propose aux chercheurs, aux responsables des politiques et aux intervenants différents points de vue sur l'avenir de l'immigration.

Pour commander un exemplaire :

➔ www.canada.metropolis.net/publications/publication_form.htm

Le dilemme humanitaire posé au Canada et à l'étranger par les situations de réfugiés prolongées

JENNIFER HYNDMAN

Department of Geography, Syracuse University

Pour les réfugiés, l'attente est devenue la règle plutôt que l'exception. Selon le United States Committee for Refugees and Immigrants (USCRI), à la fin de 2007, la vie de 8 525 000 réfugiés se trouvait en suspens depuis dix ans ou plus (USCRI, 2008). La même source estime que 76 700 réfugiés ont été réinstallés en 2007, soit moins de 1 % du nombre de réfugiés en situation d'attente prolongée, et beaucoup moins de 1 % de la population mondiale de réfugiés. À l'évidence, la réinstallation n'est qu'une petite partie d'une vaste solution au problème des situations de réfugiés prolongées, mais elle est un outil de plus en plus essentiel pour mettre au jour des solutions durables pour les réfugiés. Bien que le présent article traite des situations de réfugiés prolongées en lien avec le Canada, les conclusions qui s'en dégagent s'appliquent également aux pays d'accueil et aux États qui envisagent de renforcer leur intervention pour la réinstallation des réfugiés.

Selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) (2006, p. 106), les réfugiés en situation de crise prolongée sont ceux qui vivent une attente de longue durée et sans issue : [*Traduction*] « Leurs vies ne sont peut-être pas en danger, mais leurs droits fondamentaux ne sont pas respectés et leurs besoins économiques, sociaux et psychologiques essentiels ne sont pas comblés après des années d'exil. » Le HCR a déterminé de façon arbitraire que ces situations concernent des groupes de 25 000 réfugiés ou plus, la plupart se trouvant dans des pays en développement. Ce seuil de masse critique, cependant, écarte des groupes plus petits qui attendent depuis aussi longtemps pour obtenir un quelconque statut juridique permanent. Certains utilisent aussi l'expression « mise à l'écart de réfugiés » pour décrire la situation désespérée des réfugiés qui vivent dans des camps ou attendent dans des logements exigu

(USCRI, 2008; HCR, 2006). Cette notion, cependant, implique l'existence d'un « responsable de la mise à l'écart »; or il y a rarement un seul acteur ou facteur qui garde les réfugiés dans les camps. Par définition, les camps de réfugiés sont considérés comme des solutions temporaires, mais dans les faits, beaucoup de réfugiés y restent confinés pendant des années.

Verdirame et Harrell-Bond (2005, p. 335) soutiennent que [*Traduction*] « le HCR, en considérant les pays d'asile comme des 'salles d'attente' avant le rapatriement, semble en fait renoncer à l'intégration [locale], choisissant plutôt d'obliger les réfugiés à vivre en marge de la société d'accueil et de les isoler dans les camps ». Le HCR n'est pas le seul à blâmer pour le problème urgent des réfugiés qui attendent dans les camps, qui se trouvent privés de tout statut juridique ou du droit à l'emploi, et ce, pendant des décennies dans certains cas. Les situations de réfugiés prolongées témoignent d'un paysage géopolitique qui n'accorde plus aux réfugiés la même attention empressée qu'à l'époque de la guerre froide. L'intégration locale dans un pays de premier asile requiert d'alléchants incitatifs et des négociations avec le gouvernement d'accueil, qui a souvent de la difficulté à offrir des services d'éducation et de santé, des emplois et une infrastructure à ses propres citoyens, sans compter les réfugiés qui vivent parmi eux. Jacobsen (2005) prône l'intégration locale comme solution viable pour les réfugiés, surtout si les services qui leur sont destinés ne font pas double emploi avec ceux qui sont offerts aux citoyens, mais qu'ils sont plutôt intégrés en un programme distinct financé par des donateurs internationaux. Le HCR et ses partenaires en Ouganda se sont engagés dans cette voie, leurs interventions ciblant collectivement les réfugiés et la population hôte (Kaiser, 2005). Cependant, si l'intégration locale paraît viable vue de l'Occident, la rareté des ressources et la pénurie d'emplois pour

les citoyens des pays de premier asile contribuent pour leur part à poser des obstacles politiques et économiques à l'attribution d'un statut juridique permanent aux réfugiés.

Pour quelle raison les chercheurs, les activistes et les décideurs politiques devraient-ils se préoccuper des réfugiés en situation d'attente prolongée ? Avant tout, la question nous amène à examiner la sphère politique, les pratiques, les politiques et la recherche menée dans le domaine.

Du point de vue politique et pratique

On ne sait pas si la réinstallation d'un grand nombre de réfugiés en situation de crise prolongée constitue une bonne politique gouvernementale, puisque peu de chercheurs ont étudié la question jusqu'à présent (Yu, Ouellet et Warmington, 2007). Compte tenu des infrastructures et des services incroyablement rudimentaires existant dans nombre de camps, les réfugiés de longue date sont susceptibles d'avoir des problèmes de santé plus nombreux que le reste de la population, des déficits ou des retards d'éducation plus grands, et ils pourraient avoir plus de difficulté à s'adapter à un nouveau pays d'accueil (Eggers, 2006).

D'un point de vue national, la décision d'accueillir des réfugiés de longue date entraîne des répercussions directes sur leur établissement. Les réfugiés en situation d'attente prolongée tendent à présenter de plus grands besoins médicaux, parce qu'ils sont restés pendant de nombreuses années dans des camps ou des centres de détention offrant rarement des soins de santé, même les plus fondamentaux (McLean, Friesen et Hyndman, 2006). Depuis l'adoption au Canada de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) en 2002, la sélection des réfugiés repose davantage sur le besoin de protection des personnes immigrantes que sur leur « capacité de s'établir » dans la société canadienne. Selon Pressé et Thomson (2007), la LIPR confère un *droit d'asile* d'abord et surtout aux réfugiés, et prévoit que tous les réfugiés réinstallés sont dispensés de certaines exigences médicales s'appliquant à d'autres catégories d'immigrants. Ce changement de politique a entraîné l'arrivée au pays d'une population de réfugiés qui présentent des besoins plus grands, tant sur le plan médical que sur celui du processus de l'établissement lui-même. De plus, [Traduction] « comme quelques-uns de ces groupes proviennent d'un contexte politique, social et économique totalement différent, beaucoup de réfugiés ont des besoins particuliers qui découlent de plusieurs années de traumatisme ou de torture, suivies d'un séjour prolongé dans des camps » (Ibid.).

Le Canada s'est engagé à sélectionner et à réinstaller de 3 000 à 8 000 réfugiés de longue date au cours des cinq prochaines années. Jusqu'à 5 000 d'entre eux seront des réfugiés bhoutanais originaires du Népal (CIC, 2007). Si cette décision revêt un caractère humanitaire extraordinaire aux yeux de certains, beaucoup y voient également des intentions stratégiques.

[Traduction]

Outre son souci de répondre à l'impératif humanitaire, le Canada a un intérêt stratégique à participer à la recherche de solutions durables pour les réfugiés. En effet, lorsqu'une

population de réfugiés demeure longtemps privée de solutions durables, la stabilité de la région s'en trouve menacée, entraînant alors d'autres épisodes d'exode de réfugiés. (Pressé et Thomson, 2007)

Par ailleurs, utilisée de manière stratégique, la réinstallation de réfugiés de longue date peut aider à améliorer les conditions de vie dans les camps et à trouver des solutions durables pour les réfugiés qui y sont toujours.

Pressé et Thomson résumant l'évolution des initiatives du Canada axées sur la réinstallation des réfugiés en situation d'attente prolongée. En 2000, le HCR a amorcé une ronde de consultations mondiales sur la protection internationale afin de revitaliser le régime international de protection des réfugiés. Pendant les années 1990, la réinstallation avait glissé au bas de la liste des solutions durables privilégiées par le HCR (les autres options étant le rapatriement volontaire et l'intégration locale). Les consultations ont débouché sur l'*Agenda pour la protection*, qui propose la réinstallation comme une solution intéressante. On y invite les États à augmenter le nombre de réfugiés qu'ils s'engagent à réinstaller, à diversifier les groupes de réfugiés sélectionnés et à adopter des critères plus souples en vue d'élargir l'éventail de solutions durables, surtout pour les réfugiés en situation d'attente prolongée.

Si l'intégration locale paraît viable vue de l'Occident, la rareté des ressources et la pénurie d'emplois pour les citoyens des pays de premier asile contribuent pour leur part à poser des obstacles politiques et économiques à l'attribution d'un statut juridique permanent aux réfugiés.

En accueillant des milliers de réfugiés – comme les Karens du Myanmar (anciennement la Birmanie) qui vivent maintenant en Thaïlande, les Rohingyas originaires de Birmanie qui vivent actuellement au Bangladesh et les Lhotshampas du Bhoutan qui vivent au Népal –, le Canada démontre un engagement d'autant plus remarquable qu'il possède une expérience limitée dans l'établissement de ces groupes (CIC, 2008). Cette intervention soulève d'ailleurs une question cruciale du point de vue des politiques et de la recherche : en quoi les problèmes liés à ces mesures d'établissement et d'intégration peuvent-ils être mis en rapport avec le caractère géopolitique et international des situations de réfugiés prolongées ? La recherche menée dans les pays du Sud, où se trouvent la plupart des réfugiés de longue date, peut-elle réellement guider la réinstallation des réfugiés en Occident ? Et à l'inverse, en quoi les connaissances actuelles au sujet de l'établissement de réfugiés de longue date et l'expérience acquise dans le domaine peuvent-elles éclairer notre analyse et notre traitement des situations de réfugiés prolongées ?

Un exemple de tels liens nous vient d'un rapport publié récemment qui traite des répercussions politiques de la réinstallation de réfugiés lhotshampas du Bhoutan, qui vivent au Népal sous les auspices du HCR (Banki, 2008). La recherche décrit brièvement le contexte politique exceptionnellement délicat de la réinstallation, où ceux qui souhaitent se prévaloir de cette solution sont harcelés, maltraités et, dans un cas, tués par ceux qui s'y opposent. La sélection des réfugiés dans les camps ou à proximité a provoqué des scènes de violence nécessitant l'intervention de la police népalaise, ce qui a entraîné une détérioration évidente de la sécurité des personnes vivant dans les camps. Néanmoins, certains aspects positifs sont à considérer, malgré les inconvénients manifestes :

[Traduction]

À mesure que de grands groupes de réfugiés quitteront les camps, les ressources communes (comme le bois de chauffage) seront plus aisément disponibles et les installations du camp, moins surpeuplées. Cependant, la perte probable de travailleurs scolarisés, qualifiés et expérimentés pourrait réduire la qualité des services offerts dans les camps, surtout dans les secteurs de la santé et de l'éducation. (Ibid.)

Ce seul exemple illustre à quel point les mesures nationales entreprises pour mener à bien la réinstallation de réfugiés de longue date ont des répercussions pour ceux qui sont laissés derrière, en ce qui concerne à la fois l'accès aux ressources et la sécurité.

À partir de quel moment la suspension à long terme des droits humains des réfugiés en situation d'attente prolongée devient-elle une violation des droits de la personne ? Et qui est responsable de cette négligence ?

Un autre domaine d'intérêt s'offre aux chercheurs : les conséquences de l'attente prolongée chez les réfugiés, sur les plans physique, psychologique, social et économique. Il est difficile de mettre au point des méthodes de recherche pour saisir et analyser des effets aussi nuancés, mais de telles méthodes permettraient d'établir une corrélation entre les difficultés associées à la réinstallation et les conditions dans lesquelles les réfugiés ont vécu avant leur arrivée. L'expérience a été tentée par la Immigrant Services Society (ISS) de la Colombie-Britannique, agence responsable de la réinstallation de réfugiés. En collaboration avec la clinique de santé communautaire Bridge, qui accueille des réfugiés à Vancouver, l'ISS a compilé des statistiques rigoureuses sur le nombre de visites médicales faites par des réfugiés originaires d'Aceh, en Indonésie, à leur arrivée à Vancouver. Ces personnes sont restées en détention pendant trois à cinq ans en Malaisie avant d'arriver au Canada. Les données recueillies sont stupéfiantes : problèmes de santé négligés, troubles de la vue et troubles mentaux

ont donné lieu à de multiples visites médicales par la majorité de la centaine de réfugiés arrivés en 2004. Chacune des visites nécessitant la présence d'un interprète, l'ISS et son personnel se sont retrouvés avec une charge de travail accablante. Cette hausse imprévue de la demande en soins de santé et en ressources d'aide à l'établissement est principalement attribuable à la rareté des services de santé offerts aux détenus.

Un projet de recherche distinct réalisé avec ce même groupe de personnes a donné lieu à des recommandations constructives sur le processus de réinstallation des réfugiés et sur les services offerts à leur arrivée. Pour la plupart, la langue est l'un des plus grands obstacles. Plusieurs réfugiés ont mentionné que la transition aurait été plus facile s'ils avaient pu apprendre une langue officielle (l'anglais, en l'occurrence) au centre de détention après leur sélection par le Canada. De plus, le coût de la formation linguistique au centre de détention serait probablement moindre par rapport à celle qui leur est offerte à l'arrivée au Canada (McLean, Friesen et Hyndman, 2006).

Du point de vue juridique

Les réfugiés en situation de crise prolongée font face à une « situation temporaire permanente » et à la suspension de leurs droits fondamentaux (droit de travailler, de se déplacer) pendant des années, voire des décennies. Bien que les camps de réfugiés aient toujours eu pour seul but d'offrir une solution temporaire, ils tendent à perdurer. Le temps d'attente moyen est passé de neuf ans en 1993 à 17 ans en 2003 (HCR, 2006). À partir de quel moment, alors, la suspension à long terme des droits humains des réfugiés en situation d'attente prolongée devient-elle une violation des droits de la personne ? Et qui est responsable de cette négligence ? D'ailleurs, peut-on simplement qualifier de *négligence*, au sens juridique, l'attente imposée aux réfugiés dans les espaces « temporaires » des camps parrainés par les Nations Unies ? La recherche de réponses à ces questions aussi vastes que complexes doit être effectuée par des équipes composées de membres d'organisations intergouvernementales (comme les agences des Nations Unies), de législateurs, d'avocats, de décideurs politiques et de travailleurs de première ligne. En théorie, les États signataires de la Convention de 1951 relative au statut de réfugié ne sont pas responsables des demandeurs d'asile ou des réfugiés hors de leur territoire, mais comme 71 % des réfugiés et demandeurs d'asile du monde entier se trouvent dans les pays du Sud, les besoins humanitaires demeurent criants.

Sur le plan juridique, Jean-François Durieux et Jane McAdam (2004) affirment qu'il existe [Traduction] « une documentation abondante sur les conditions déplorables dans lesquelles vivent encore certains des plus grands groupes de réfugiés dans le monde, même après une décennie ou plus en exil, et malgré la réaffirmation continue du cadre juridique applicable ». Sous le régime du droit international, les obligations qui incombent aux États en vertu d'instruments plus vastes de défense des droits de la personne ne sont pas respectées eu égard aux réfugiés qui vivent dans des camps temporaires. Par conséquent, si le cadre juridique national du Canada, par exemple, n'oblige pas le gouvernement à s'occuper des réfugiés et des demandeurs d'asile en dehors de son territoire,

en quoi consistent, exactement, les obligations échues aux États signataires de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 à l'égard des personnes « captives » des situations de réfugiés prolongées ?

Bien que le camp et le statut temporaire de leur situation leur assurent une protection à court terme, sur la prémisse qu'ils seront renvoyés dans leur pays d'origine seulement lorsque la situation sera sécuritaire (protection contre le refoulement), les réfugiés paient très cher cette seule mesure de protection offerte au détriment d'autres. [Traduction] « Si la restriction de certains droits semble justifiable dans la phase d'urgence initiale d'un afflux de réfugiés, la protection doit s'améliorer avec le temps, dans l'esprit de la Convention, et non stagner ou se détériorer. » (Durioux et McAdam, 2004, p. 4) Pour ces réfugiés en situation d'attente prolongée, l'espace humanitaire s'amenuise avec le temps, alors que les droits fondamentaux de la personne sont suspendus indéfiniment.

Toutefois, pour reprendre l'hypothèse formulée récemment par l'auteure et une collègue, le discours public accorderait une *légitimité plus grande* aux besoins perçus de protection des réfugiés en situation d'attente prolongée qu'à ceux des réfugiés qui demandent l'asile à la frontière canadienne ou à un point d'entrée au Canada (Hyndman et Giles, en rédaction); j'y reviendrai plus loin. Le Canada a effectivement défini deux catégories de réfugiés : d'une part, ceux qui présentent une demande d'asile à leur arrivée à la frontière ou à un aéroport, à qui s'appliquent des *obligations juridiques* en vertu du régime international de protection des réfugiés enchâssé dans la LIPR, et, d'autre part, ceux qui arrivent dans le cadre de programmes de réinstallation organisés par le gouvernement du Canada, lesquels reposent principalement sur des engagements volontaires contractés pour des *motifs d'ordre humanitaire*. [Traduction] « Les États signataires de la Convention relative au statut de réfugié ont promis de ne pas refouler les demandeurs d'asile à leurs frontières, mais ils ne se sont pas engagés à réinstaller des réfugiés sur leur territoire. » (Laubman, 2007)

Point de vue théorique : « *les vrais réfugiés ne se déplacent pas* »

Les réfugiés en situation d'attente prolongée sont souvent représentés comme des réfugiés authentiques, immobiles et passifs (USCRI, 2008; HCR, 2006). Contrairement aux personnes qui arrivent simplement à la frontière et font une demande d'asile, laquelle pourrait être non fondée, les réfugiés en situation de crise prolongée sont perçus comme présentant un problème plus social que politique. Or un élan paternaliste et alarmiste peut facilement émerger de telles représentations.

Peu importe notre position comme décideur politique, chercheur ou travailleur dans le domaine de l'établissement des réfugiés, par notre façon de comprendre et de nous représenter les réfugiés, nous en faisons les sujets particuliers de notre travail. Parmi les anciens réfugiés rencontrés par l'auteure, tous ceux qui ont pu choisir un autre statut juridique ont cessé de se qualifier eux-mêmes de réfugiés. C'est une catégorie d'altérité, une référence aux « non-communautés des exclus » (Hyndman, 2000). L'anthropologue Liisa Malkki est l'auteure de travaux importants portant sur le préjugé de

sédentarité implicite dans les normes occidentales en matière d'asile : ne pas changer de lieu est l'ordre normal des choses, et les réfugiés représentent une aberrance de cet ordre (Malkki, 1992). Assurément, les termes « établissement », « intégration » et « immigration » s'imprègnent d'un discours étatique prônant l'adaptation à une société définie par un territoire particulier (Hyndman et Walton-Roberts, 2000). Pourtant, l'intégration semble de loin préférable à un « état de réfugié » du point de vue politique au Canada.

À mesure que de grands groupes de réfugiés quitteront les camps, les ressources communes (comme le bois de chauffage) seront plus aisément disponibles et les installations du camp, moins surpeuplées. Cependant, la perte probable de travailleurs scolarisés, qualifiés et expérimentés pourrait réduire la qualité des services offerts dans les camps, surtout dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

Peter Nyers (2006) exprime cette idée autrement : [Traduction] « La logique sociale qui transparait dans le discours sur 'l'état de réfugié' peut aussi être vue comme un pouvoir de capture : les sujets du régime de classification des réfugiés sont emprisonnés dans un espace humanitaire dépolitisé. » Les réfugiés ne se considèrent sans doute pas eux-mêmes « pris » de quelque façon, mais le cadre de référence qui sert à les représenter – par des statistiques, des profils, des catégories – alimente la perception qu'ils forment une population à gérer. En toute justice, les gouvernements ont besoin de connaître les sujets qu'ils gouvernent et servent, ainsi que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de leur établissement, de leur intégration et de leur participation sociale. Dès lors, le réel défi consiste à ne pas *représenter* la situation de crise prolongée comme un lieu habité par des résidents passifs. L'expansion des programmes de réinstallation ouvre de nouvelles portes et pourrait aussi transformer en réfugiés authentiques les migrants qui entrent clandestinement au Canada ou ailleurs.

Les réfugiés de longue date sont souvent considérés comme les sujets d'un « régime de soin et d'entretien » exploité par le HCR, qui dépendent de l'aide sociale d'une organisation intergouvernementale supra-étatique. Les études qui s'intéressent aux réfugiés en situation de crise prolongée, comme celle portant sur les réfugiés lhotshampas du Bhoutan (Banki, 2008), aident à « situer » les personnes déplacées dans un contexte, parce qu'elles décrivent en détail les difficultés associées à la réinstallation et utilisent des données non scientifiques pour exprimer les nombres abstraits qui occultent les personnes touchées de l'histoire et de l'agence. Le préjugé de sédentarité remarqué par Malkki explique

aussi le fait que les « vrais » réfugiés qui restent confinés dans de grands camps paraissent vivre une situation moins grave ou plus acceptable que celle des réfugiés qui se déplacent en quête d'asile dans un endroit meilleur.

Compte tenu des enjeux juridiques, politiques, pratiques et même de représentation qui interviennent dans ce contexte, toute intervention passe par la mobilisation des différentes sphères d'influence. L'initiative prise par le Canada est admirable. Espérons que d'autres s'engageront à sa suite.

Si les situations de réfugiés prolongées représentent une crise humanitaire d'une grande ampleur, la solution, elle, est longue à se manifester. Compte tenu des enjeux juridiques, politiques, pratiques et même de représentation qui interviennent dans ce contexte, toute intervention passe par la mobilisation des différentes sphères d'influence. L'initiative prise par le Canada est admirable. Espérons que d'autres s'engageront à sa suite.

Le Canada peut exploiter le programme de réinstallation de manière stratégique, à la fois pour « partager le fardeau » que représente la mise au point de solutions durables pour les réfugiés et pour obtenir l'engagement d'autres États occidentaux, qui aimeraient mieux financer des initiatives d'intégration locale (par la prestation de services intégrés et d'autres incitatifs aux gouvernements d'accueil dans les pays en développement) plutôt que de réinstaller des réfugiés sur leur propre territoire. Le HCR a déjà commencé à augmenter le nombre de réfugiés à réinstaller pour refléter la population réelle de réfugiés de longue date. Autre fait à souligner, la recherche sur les difficultés particulières associées à la réinstallation et sur les interventions ciblées requises pour réussir l'intégration des réfugiés de longue date doit commencer dès l'arrivée des réfugiés. Une recherche longitudinale qui s'appuie sur les données de base conservées par les organismes d'établissement sera essentielle pour analyser les résultats de la réinstallation des réfugiés de longue date. Peu d'études ont été réalisées jusqu'à présent, à part de petites études « instantanées » ciblant des groupes dans des endroits particuliers, comme les réfugiés originaires d'Aceh à Vancouver (Hyndman et McLean, 2006).

Pour reprendre les propos de Laubman (2007) et d'autres auteurs, [*Traduction*] « la réinstallation et le non-refoulement doivent être des outils de protection complémentaires ». Les normes de secours humanitaire s'appliquant aux camps de réfugiés sont trop faibles : oui, elles protègent contre le refoulement, mais sans plus; la suspension permanente de nombreux droits fondamentaux des réfugiés en attente prolongée n'est pas justifiée du simple fait qu'une protection contre le refoulement est offerte. En gardant les yeux fermés, on devient complice de négligence.

Références

- Banki, S. 2008. « Bhutanese Refugees in Nepal: Anticipating the Impact of Resettlement », Document d'information d'Austcare. Consulté le 30 juin 2008 à l'adresse <<http://www.austcare.org.au/media/56970/arcnepalbp-lowres.pdf>>.
- Canada. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). 2007 « Le nouveau gouvernement du Canada accueillera 5 000 réfugiés Bhoutanais ». Consulté le 19 août 2008 à l'adresse <<http://www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/communiques/2007/2007-05-22.asp>>.
- . 2008. « Le Canada accueillera 1 300 réfugiés Karens supplémentaires ». Consulté le 19 août 2008 à l'adresse <www.cic.gc.ca/francais/ministere/media/communiques/2008/2008-06-19.asp>.
- Durieux, J.-F., et J. McAdam. 2004. « Non-refoulement through Time: The Case for a Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies », *International Journal of Refugee Law*, vol. 16, n° 1, p. 4-24.
- Eggers, D. 2006. *What is the What*. New York, Vintage.
- Hyndman, J. 2000. *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*, Minneapolis, Minnesota University Press.
- Hyndman, J., et W. Giles. À venir. « Waiting: Linking Protracted Refugee Situations to Asylum Policies in the Global North », *Gender, Place and Culture*.
- Hyndman, J., et M. Walton-Roberts. 2000. « Interrogating Borders: A Transnational Approach to Refugee Research in Vancouver », *Le Géographe canadien / Canadian Geographer*, vol. 44, n° 3, p. 244-258.
- Jacobsen, K. 2005. *The Economic Life of Refugees*, Bloomfield CT, Kumarian Press.
- Kaiser, T. 2005. « Participating in Development ? Refugee Protection, Politics and Developmental Approaches to Refugee Management in Uganda », *Third World Quarterly*, vol. 26, n° 2, p. 351-367.
- Laubman, S. 2007. « Resettlement's Renaissance: A Cautionary Advocacy », *Refuge*, vol. 24, n° 2, p. 35-47.
- Malkki, L. H. 1992. « National Geographic: The Rooting of Peoples and the Territorialization of National Identity Among Scholars and Refugees », *Cultural Anthropology*, vol. 7, n° 1, p. 24-43.
- . 1996. « Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization », *Cultural Anthropology*, vol. 11, n° 3, p. 377-404.
- McLean, J., C. Friesen, et J. Hyndman. 2006. « The First 365 Days: Acehese Refugees in Vancouver », RIIM, Document de travail n° 06-07, 2006, <riim.metropolis.net>.
- Pressé, D., et J. Thomson. 2007. « The Resettlement Challenge: Integration of Refugees from Protracted Refugee Situations », *Refuge*, vol. 24, n° 2, p. 48-53.
- Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). 2006. *State of the World's Refugees: Human Displacement in the New Millennium*, Oxford et New York, Oxford University Press.
- United States Committee for Refugees and Immigrants (USCRI). 2008. « Warehoused Refugee Populations », *World Refugee Survey 2008*. Consulté le 30 juin 2008 à l'adresse <www.refugiés.org/uploadedFiles/Investigate/Publications_&_Archives/WRS_Archives/2008/warehoused%20refugee%20populations.pdf>.
- Verdirame, G., et B. Harrell-Bond. 2005. *Rights in Exile: Janus-faced Humanitarianism*, New York et Oxford, Berghahn Books.
- Yu, S., E. Ouellet, et A. Warmington. 2007. « Refugee Integration in Canada: A Survey of Empirical Evidence and Existing Services », *Refuge*, vol. 24, n° 2, p. 17-34.

Les migrants et les réfugiés au pourtour de l'Europe : Migration de transit, mouvements mixtes et nouveaux défis politiques

FRANCK DÜVELL

Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford

Le nombre de demandes d'asile présentées dans les plus anciens pays membres de l'Union européenne (UE) a considérablement diminué par rapport au niveau le plus élevé atteint au cours des années 1990. En effet, des pays comme le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France ont enregistré le nombre le plus faible de demandes depuis des années et même des décennies. Mais en même temps, le sud de l'Europe, la Scandinavie et les pays de l'Est nouvellement membres de l'UE ont enregistré une hausse du nombre des demandes (HCR, 2008). Des pays auparavant réputés pour leur émigration de grande envergure, notamment la Pologne, la République tchèque et la Roumanie, à l'est, ainsi que la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, au sud, voient maintenant arriver sur leur territoire à la fois des migrants et des réfugiés. Certains de ces nouveaux arrivants comblent les vides laissés par les émigrants et prennent des emplois dans des entreprises de construction et des industries de service, tandis que d'autres présentent une demande d'asile dans le premier pays sûr de l'UE qu'ils parviennent à atteindre. Même des pays connus depuis longtemps comme producteurs de réfugiés, telle la Turquie, accueillent maintenant un nombre considérable de réfugiés.

Tous ces phénomènes sont liés d'une manière ou d'une autre à l'expansion de l'UE. L'adhésion d'un pays à ce club politique et économique très prospère stimule normalement les investissements étrangers et entraîne une croissance économique. Par conséquent, les entreprises florissantes de ces États membres nécessitent plus de travailleurs, dont la main-d'œuvre immigrante peut constituer une source substantielle. L'adhésion à l'UE exige également l'adaptation au droit de l'immigration de l'UE, qui prévoit entre autres que les réfugiés sont tenus de présenter leur demande dans le premier pays sûr dans lequel ils entrent, comme l'Espagne, la Grèce, la Hongrie, la Slovaquie et la Pologne. Finalement, comme l'adhésion à l'UE et en particulier à l'Accord de Schengen entraîne la libre circulation dans la région, elle nécessite également des

contrôles plus rigoureux des immigrants et des frontières extérieures. Ainsi, les premières lignes du contrôle migratoire se sont maintenant déplacées des principaux pays de l'UE aux pays du pourtour et aux États se trouvant de l'autre côté de ses frontières externes. Le présent article examinera certaines conséquences de ce phénomène.

Coordonnées migratoires changeantes et mouvements mixtes

On suppose souvent que l'Union européenne est une destination presque naturelle pour les travailleurs migrants et les réfugiés. Mais il est aussi vrai que certains pays voisins de l'UE sont des destinations attrayantes ou du moins des destinations de remplacement intéressantes pour tous les types de migrants et de réfugiés. Par exemple, la Russie est une destination de premier plan pour des millions de travailleurs migrants de diverses régions du monde, y compris l'Inde, la Turquie, l'Ukraine, l'Arménie, la Moldavie et le Viet Nam (Molodikova, 2007), et pour des réfugiés provenant de certains pays postsoviétiques (l'Ouzbékistan, la Géorgie et l'Azerbaïdjan), du Moyen-Orient (la Syrie, l'Iraq et la Palestine) et de divers pays africains (le Congo et le Nigéria). Cette situation peut s'expliquer dans une certaine mesure par la relation souvent oubliée entre l'ex-Union soviétique et le groupe d'États qu'on dit « amis », qui a continué de donner de l'élan à des réseaux et des systèmes migratoires distincts. Le Kazakhstan, par exemple, constitue une destination attirante en raison de sa richesse attribuable à ses ressources pétrolières.

En revanche, certains pays sont sources de migrants à la fois vers l'est et vers l'ouest. Par exemple, l'Ukraine, la Moldavie et l'Arménie sont de grands fournisseurs de travailleurs migrants irréguliers à la fois pour la Russie et pour l'Europe. Mais en même temps, certains pays sources, comme l'Ukraine, accueillent un nombre considérable de migrants et de réfugiés venant de plusieurs

parties du monde, notamment la Chine, l'Inde et le Nigéria. La Turquie a déjà entrepris une transition migratoire; elle est maintenant non seulement un pays d'émigration, mais aussi un pays d'immigration et de transit. Au sud, la Libye, pays producteur de pétrole doté d'une faible population, est une autre destination pour les travailleurs migrants de l'Afrique subsaharienne et de l'Égypte ainsi que pour les réfugiés du Soudan et d'autres pays. Même le Maroc accueille un nombre restreint de migrants et de réfugiés en provenance des pays subsahariens. Ainsi, l'espace migratoire européen et méditerranéen est formé de plusieurs centres majeurs et mineurs de gravitation, qui le rendent beaucoup plus complexe que ce que l'on suppose couramment.

La classe sociale semble être un facteur décisif de la trajectoire des migrants et des réfugiés. Ceux qui possèdent des compétences recherchées et suffisamment de fonds peuvent obtenir des visas et voyager à la fois légalement et sans danger. Cependant, ceux qui ne possèdent ni l'un ni l'autre ne se rendent que là où leur ressources financières leur permettent de se rendre.

Néanmoins, malgré la proximité géographique, linguistique ou culturelle de pays qui ne sont pas membres de l'UE, les migrants et les réfugiés trouvent parfois les conditions non propices à une prolongation de leur séjour (Düvell, 2006). Par conséquent, l'UE devient encore une fois la solution de rechange la plus prometteuse et demeure donc une destination principale pour les populations mobiles. Cependant, les travailleurs migrants et les réfugiés se heurtent à des obstacles de taille pour entrer dans l'UE, allant d'exigences strictes en matière de visa à des contrôles frontaliers rigoureux. Beaucoup acceptent simplement de ne pas pouvoir entrer et restent là où ils se trouvent ou tentent leur chance dans d'autres pays. D'autres essaient de contourner les contrôles et les règlements pour entrer illégalement. Une proportion considérable de ceux qui tentent d'entrer illégalement échouent et se retrouvent « bloqués » ou « coincés » dans les pays voisins de l'UE (Dowd, 2008). Dès lors, il y a plusieurs scénarios possibles : ils peuvent devenir *de facto* des immigrants involontaires, décider de rentrer dans leur pays d'origine, être expulsés ou réessayer à plusieurs reprises d'entrer dans le territoire de l'UE jusqu'à ce qu'ils réussissent. Ces mouvements migratoires sont constitués de travailleurs migrants et de réfugiés venant de pays aussi diversifiés que l'Ouzbékistan et l'Iraq, la Chine et le Cameroun, la Somalie et la Côte d'Ivoire, ainsi que de migrants réguliers et irréguliers. Les autorités traitent souvent ces divers migrants sans faire de distinction et, la plupart du temps, supposent qu'ils sont en transit.

En effet, les deux catégories de migrants utilisent les mêmes itinéraires et moyens de transport, ont recours aux mêmes agents de voyage irréguliers (ou « passeurs de clandestins »), se concentrent souvent dans les mêmes secteurs, en plus de vivre et de travailler aux mêmes endroits.

Il arrive souvent que peu d'efforts soient faits pour déterminer le statut du migrant individuel et surtout pour faire la distinction entre les réfugiés et les migrants économiques. Fréquemment, ni les uns ni les autres n'ont accès aux processus d'octroi de l'asile pas plus qu'à un autre statut ou permis, même dans les cas où ils y seraient admissibles. Ces mouvements sont donc habituellement regroupés et perçus comme une « migration illégale ». Au mieux, et en grande partie en raison de la nature diversifiée de ce phénomène, de tels mouvements sont parfois qualifiés de « mouvements mixtes ». Ces migrants bénéficient de peu de services, le cas échéant, et aucune politique n'a été conçue pour faciliter leur intégration dans le marché du travail et dans la société. Ces migrants et ces réfugiés, en raison de conditions défavorables dans des pays comme l'Ukraine, la Turquie et le Maroc, mais aussi la Grèce, la Hongrie et la Slovaquie, sont souvent amenés à voyager plus au nord et à l'ouest.

Goulots d'étranglement, plaques tournantes et zones de transit

On estime que de 50 000 à 100 000 personnes traversent illégalement chaque année la mer Méditerranée, tandis que de 50 000 à 100 000 autres s'introduisent clandestinement dans l'Union européenne par la mer Égée, en traversant le fleuve Évros entre la Turquie et la Grèce, les monts Carpates entre l'Ukraine et ses voisins de l'UE ou les forêts entre l'Ukraine, le Bélarus et la Pologne. Les voyages en mer peuvent être particulièrement dangereux, et il semble que plus de 10 000 migrants et réfugiés ont perdu la vie au cours des dix dernières années dans ce genre d'entreprise. Aucune tragédie semblable n'a été signalée aux frontières terrestres à l'est.

La migration de transit se concentre dans certaines zones de transit, notamment au Maghreb, au Moyen-Orient et dans certains pays nouvellement indépendants (PNI) de l'Europe de l'Est. Quatre quadrants de migration de transit peuvent être définis : le quadrant oriental (Russie, Ukraine, Bélarus, Azerbaïdjan), le quadrant du sud-est de l'Europe (Turquie, Chypre, les Balkans), le quadrant méditerranéen central (Égypte, Libye, Tunisie, Malte) et le quadrant méditerranéen occidental et atlantique (Maroc, Algérie, Mauritanie) (Düvell et coll., 2008). On peut également ajouter des pays voisins en seconde ligne, comme le Niger, le Yémen, l'Ouzbékistan et l'Azerbaïdjan. Une fois sur le territoire de l'UE, les migrants continuent souvent de voyager, soit parce que les conditions dans le premier pays d'arrivée sont hostiles, soit parce qu'ils ont des raisons concrètes de se rendre dans un autre pays, comme le désir de retrouver des membres de leur famille. Les données disponibles révèlent que les migrants et les réfugiés transitent également par presque tous les pays de l'UE, par exemple de la Grèce à l'Italie, de l'Italie à la Suisse, de la Hongrie à la France, de l'Autriche au Portugal, de l'Espagne à la France ou à l'Allemagne ou encore de la France au Royaume-Uni. Finalement, on note

d'importants mouvements secondaires de demandeurs d'asile et de réfugiés en partance de la Hongrie vers divers pays occidentaux, de l'Espagne vers la France ou des Pays-Bas vers le Royaume-Uni.

Par ailleurs, la géographie de la migration de transit dans l'UE et sur le pourtour de son territoire semble indiquer que certaines plaques tournantes émergent en tant que carrefours importants. Au nombre des exemples figurent Moscou et Saint-Pétersbourg en Russie, Kiev, Uzhgorod et Mukachevo en Ukraine, Van, Cesme et Istanbul en Turquie, Tamanghasset en Algérie ainsi que Tanger et Rabat au Maroc. Certaines îles semblent aussi être au premier plan, notamment les Canaries, Malte et Lesbos en Grèce. D'autres régions associées à ce type de migration comprennent certains centres d'accueil de réfugiés (notamment Debrecen en Hongrie ou Humenné en Slovaquie), certains centres de détention (Edirne en Turquie ou Pavchino en Ukraine), des marchés de rue – où les migrants et les réfugiés travaillent pour subvenir à leurs besoins et parfois pour financer la poursuite de leur migration (Shulavska à Kiev) – ou des camps improvisés (Oujda au Maroc, Patras en Grèce).

Les agents irréguliers (ou les « passeurs de clandestins ») jouent un rôle non négligeable dans ces zones et ces plaques tournantes. Ils collaborent souvent avec des autorités, des agents de voyage et des transporteurs corrompus pour déterminer les endroits où il y a une demande pour certains services non officiels. Ils offrent toute une gamme de services allant de simples conseils à la production de documents falsifiés, des itinéraires peu coûteux pour voyager à pied, des guides à bas prix pour traverser les frontières internationales ou encore des forfaits voyage complets mais chers qui comprennent l'organisation du voyage du début à la fin. Certains sont fiables, mais ceux-là sont souvent onéreux, tandis que d'autres sont abordables, mais peuvent aussi bien abandonner les immigrants irréguliers en cours de route ou les envoyer en mer sur de vieux rafiots.

Sillonner l'Europe

Les migrants et les réfugiés à destination de l'Europe changent fréquemment de direction et de moyens de transport. Les voyages sont complexes et se font en avion, en train, en camion, en automobile et à pied à travers plusieurs pays. Les recherches révèlent que ces voyages peuvent durer de quelques mois à un an et demi ou deux ans (Düvell, 2007). Souvent, ils comprennent des séjours prolongés dans des villes comme Moscou, Kiev, Istanbul, Tripoli ou Rabat avant que les migrants puissent poursuivre leur route. Ceux qui n'ont pas de destination claire ou qui ne trouvent pas d'endroit où s'établir vont parfois à la dérive en Europe et dans d'autres pays à la recherche de conditions favorables, ce qui les amène à rester mobiles pendant de longues périodes pouvant aller jusqu'à 10 ans ou plus.

Par exemple, un spécialiste en informatique palestinien a passé deux années de sa vie dans des chantiers de construction à Kiev, dans des centres de détention ukrainiens et dans des centres d'accueil de réfugiés hongrois avant de finalement obtenir le droit d'asile. Reste à voir maintenant s'il sera un jour capable de s'intégrer dans le marché du travail et de reprendre sa profession. De même, depuis 2002, un jeune homme nigérien se déplace en

Ukraine, à Kiev, Odessa et Kharkiv, à la recherche d'un moyen de subsistance. Bien que les autorités refusent de lui octroyer un quelconque statut, il continue de rêver d'une vie prometteuse en Europe de l'Ouest. Comment ne pas se demander si un talent prometteur n'est pas en train d'être gaspillé (Düvell, 2007) ?

Il semble que les pays non membres de l'UE devront inévitablement accepter d'être eux aussi des pays de destination pour les migrants et les réfugiés. Ils doivent donc bien appliquer le droit international et adopter une législation et des dispositions nationales adéquates. Les pays traditionnels d'immigration doivent encourager et soutenir les nouveaux pays de destination dans cette tâche.

La classe sociale semble être un facteur décisif de la trajectoire des migrants et des réfugiés. Ceux qui possèdent des compétences recherchées et suffisamment de fonds peuvent obtenir des visas et voyager à la fois légalement et sans danger. Cependant, ceux qui ne possèdent ni l'un ni l'autre ne se rendent que là où leur ressources financières leur permettent de se rendre. Certains ont dû se débrouiller dans des pays voisins de l'Europe et sont tombés entre les mains de passeurs bon marché mais dangereux.

Conflits violents au sujet de l'entrée et du séjour dans l'Union européenne

Dernièrement, la publication de plusieurs rapports a permis de mettre en lumière certaines inquiétudes au sujet du traitement des migrants et des demandeurs d'asile. En effet, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a publié un rapport crucial sur le régime de l'octroi de l'asile en Ukraine. Pro Asylum, le conseil allemand pour les réfugiés, a révélé que des agents de la garde côtière grecque ont commis de graves violations des droits des réfugiés. Pour sa part, le Comité Helsinki à Istanbul a souligné les conditions désastreuses qui règnent dans les centres d'accueil et de détention des réfugiés en Turquie, tandis que Human Rights Watch révélait ses préoccupations au sujet des pratiques de la Libye en matière de contrôle des migrations et que les autorités hongroises faisaient l'objet de rapports tout aussi inquiétants sur les violations des droits des réfugiés en Roumanie et en Bulgarie. Ces rapports signalent des cas de violence et de torture, d'arrestation arbitraire et de refoulement illégal de réfugiés sur une grande échelle, de procédures d'asile inadéquates et d'autorités corrompues, de conditions de vie déplorables dans les camps de réfugiés et les centres de détention (voir, par exemple, HRW, 2006).

Dans certains cas, des navires pleins à craquer ont été repoussés en haute mer, dans d'autres cas, des voyageurs se sont fait confisquer leurs biens précieux ou se sont retrouvés dans des conditions insoutenables. Autrement dit, ce traitement réservé aux migrants et aux réfugiés semblent équivaloir à une punition pour avoir atteint les rives européennes.

Les pays non membres de l'UE devront inévitablement accepter d'être eux aussi des pays de destination pour les migrants et les réfugiés. Ils doivent donc bien appliquer le droit international et adopter une législation et des dispositions nationales adéquates. Les pays traditionnels d'immigration doivent encourager et soutenir les nouveaux pays de destination dans cette tâche.

Les rapports en question font d'abord ressortir le conflit au sujet des frontières et de l'entrée des migrants dans les pays de l'UE. D'une part, ils montrent que les migrants et les réfugiés se tournent vers des moyens désespérés pour franchir les frontières, et d'autre part, que les autorités sont devenues de plus en plus violentes pour lutter contre une immigration dont elles ne veulent pas en grande partie. Ces conflits ont plus souvent pris la forme d'escarmouches, comme on a pu l'observer à Ceuta, une enclave espagnole au Maroc. Ces rapports montrent également que certains pays n'ont ni la capacité ni la volonté politique de s'occuper adéquatement des migrants et des réfugiés. Au contraire, les conditions de vie y sont tellement mauvaises qu'elles dissuadent les migrants de rester et les forcent à aller dans d'autres pays. En réaction à ces conditions lamentables, des émeutes ont souvent éclaté dans divers camps de détention à Chypre, en Turquie et à Malte.

Résumé et répercussions politiques

Jusqu'à présent, les efforts visant à réduire la migration non désirée vers l'Europe n'ont atténué ni les causes profondes ni l'ampleur de la migration. Les migrants ont plutôt été entraînés dans des situations dangereuses, ont choisi des voies migratoires non voulues, sont restés mobiles pendant de nombreuses années ou coincés dans des pays sur le pourtour de l'Union européenne, où ils se sont souvent trouvés dans un état permanent d'incertitude. Dans ces pays, ils connaissent les effets de l'absence de statut légal, c'est-à-dire peu d'accès aux services publics, de mauvaises conditions de travail, la pauvreté, des autorités corrompues et violentes, une police brutale, la violence raciale et une forme radicale d'exclusion sociale. Ces conditions les exposent à un niveau élevé d'exploitation, de trahison et de violence. Certaines catégories de migrants et de réfugiés semblent également être tombées dans un vide total en

matière de protection, car aucun droit international, pas même les diverses conventions sur les droits de la personne, ne semble pouvoir adoucir la situation des personnes en transit. Les drames qui perdurent aux portes de l'UE peuvent difficilement être ignorés. À ce jour, diverses propositions de politique sont sur la table afin de régler ce problème.

Il semble que les pays non membres de l'UE devront inévitablement accepter d'être eux aussi des pays de destination pour les migrants et les réfugiés. Ils doivent donc bien appliquer le droit international et adopter une législation et des dispositions nationales adéquates. Les pays traditionnels d'immigration doivent encourager et soutenir les nouveaux pays de destination dans cette tâche, sinon ils risquent d'être perçus comme se délestant tout simplement du fardeau et se débarrassant chez leurs voisins des migrants non désirés chez eux. Les obstacles à la migration, qui privent ceux qui ont besoin de la protection internationale de la possibilité de demander l'asile, qui les poussent entre les mains d'agents sans scrupules ou les incitent à entreprendre des périple mortels en mer ou dans le désert, sont contraires à l'éthique. Il faut trouver des mécanismes pour permettre aux réfugiés d'atteindre des pays sûrs. De même, tant que les conditions de vie seront à la fois défavorables et dangereuses dans les pays de transit, d'autres pays sûrs devront accepter la responsabilité de protéger ces migrants et réfugiés. Un recours possible pour les migrants les plus vulnérables, comme les mineurs, les mères célibataires et les familles, serait de leur donner le moyen de demander légalement la réinstallation dans un pays sûr.

Références

- COMPAS. 2008. (Irregular) Transit Migration in the European Space: Theory, Politics, and Research Methodology, Istanbul (avril 18-19). Documents de la conférence consultés le 25 juillet 2008 à l'adresse <www.compas.ox.ac.uk/events/past_conferences_events.shtml>.
- Dowd, R. 2008. *Trapped in Transit: The Plight and Human Rights of Stranded Migrants*, Document de recherche n° 156., Vienne, HCR.
- Düvell, F. 2007. « Between Scylla and Charybdis: Asylum Seekers and Migrants Trapped Between Insufficient Protection Regimes in Ukraine and Inaccessible Safe Countries in Western Europe », communication présentée au Oxford Refugees Study Centre Conference on Forced Migration/Refugee Studies, University of Oxford (décembre 7-8).
- . 2006. *Crossing the Fringes of Europe: Transit Migration in the EU's Neighbourhood*, Document de travail, COMPAS. Consulté le 25 juillet 2008 à l'adresse <www.compas.ox.ac.uk/publications/Working%20papers/WP0633-Duvel.pdf>.
- Düvell, F., M. Collyer, et F. Pastore. 2007. *Transit, Migration and Politics. Trends and Constructions on the Fringes of Europe*, Document de politique, COMPAS.
- Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). 2008. *Niveaux et tendances de l'asile dans les pays industrialisés, année 2007*, Section de l'appui à l'information et à la coordination sur le terrain de l'UNHCR.
- Human Rights Watch (HRW). 2006. *Ukraine: On the Margins Rights Violations against Migrants and Asylum Seekers at the New Eastern Border of the European Union*, Londres, London, Human Rights Watch.
- Molodikova, I. 2007. « Transformation of Migration Patterns in Post-Soviet Space: Russian New Migration Policy of 'Open Doors' and Its Effect on European Migration Flows », *Review of Sociology*, vol. 13, n° 2, p. 57-76.

Analyse des liens entre la migration, les changements climatiques et la dégradation de l'environnement : Activités de l'Organisation internationale pour les migrations

PHILIPPE BONCOUR, ALINA NARUSOVA ET KRISTIINA LILLEORG

Politique migratoire, recherche et communications, Organisation internationale pour les migrations

Les facteurs environnementaux influent depuis longtemps les mouvements migratoires internationaux. Au cours des prochaines décennies, les changements climatiques feront augmenter l'ampleur de ces mouvements, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des pays d'origine des migrants. Les interactions entre ces phénomènes sont complexes. Il faut considérer les répercussions des facteurs environnementaux sur la migration mais aussi, inversement, les effets de la migration sur l'environnement. On commence à reconnaître qu'il faut étudier, prévoir et atténuer les changements environnementaux et leurs effets sur le mouvement des personnes, et aussi s'y adapter. La reconnaissance grandissante de l'intérêt de ces recherches a amené l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) à relancer la discussion sur les liens entre ces disciplines, discussion amorcée il y a plus de 15 ans, lorsqu'elle a organisé, conjointement avec le Refugee Policy Group, une conférence ayant pour thème « La migration et l'environnement ». Aujourd'hui, l'OIM tente de s'appuyer sur ses initiatives passées dans ce domaine pour pallier le manque de connaissances sur les questions environnementales et leurs répercussions sur la migration (et vice versa) et pour mieux planifier ses travaux. À cette fin, l'OIM a organisé en 2007 et 2008, avec divers partenaires, plusieurs événements ayant pour thème les changements environnementaux en lien avec la migration.

En février 2007, l'OIM et le Fonds des Nations Unies pour la population ont coparrainé un séminaire d'experts sur la migration et l'environnement¹, à Bangkok, en Thaïlande. Ce séminaire réunissait des spécialistes des domaines de la migration et de l'environnement, des secteurs privé et public. Ils ont examiné l'interaction entre la migration et l'environnement, et leur lien avec la sécurité. Cette rencontre avait pour objectifs de mieux comprendre les enjeux en la matière, de cerner les obstacles auxquels se heurtent les décideurs et les intervenants afin de mieux gérer les recoupements entre la migration et l'environnement, et d'enrichir la recherche et le programme d'action dans ce domaine. On s'est penché sur les concepts à définir et les solutions possibles, sur le manque de données fiables et d'outils d'évaluation, et sur la nécessité de souligner et de promouvoir des pratiques prometteuses pour les activités liées aux politiques et aux programmes. Les participants ont convenu de la nécessité d'établir une coopération multidisciplinaire et plurilatérale plus étroite pour faire face à la migration environnementale et à ses répercussions.

Une table ronde d'experts sur la migration et l'environnement² s'est tenue à Genève en novembre 2007, dans le cadre de la 94^e session du Conseil de l'OIM. En se fondant sur les conclusions du séminaire, l'OIM a préparé un cadre d'analyse des liens entre la migration et l'environnement. Celui-ci inclut une définition préliminaire du migrant environnemental, un ensemble de scénarios³ qui illustrent l'interaction entre les deux phénomènes et les difficultés qui se posent en matière d'élaboration de politiques. Les conférenciers de divers gouvernements ont fait ressortir les éléments suivants : le besoin de mieux comprendre la migration comme stratégie d'adaptation aux

changements environnementaux, l'importance d'examiner les liens entre la migration et l'environnement dans le contexte des stratégies plus larges de développement durable, les répercussions possibles de la migration non planifiée sur l'environnement et la nécessité de s'interroger sur l'efficacité des modèles traditionnels de développement, de sécurité et d'aide humanitaire dans l'optique des causes et des répercussions environnementales de la migration. Voici les solutions proposées pour surmonter les problèmes de la migration environnementale : favoriser le lien entre migration et développement, mettre au point des politiques globales et cohérentes, faciliter et réglementer la migration, améliorer la qualité des données dans ce domaine et accroître la coopération bilatérale et régionale ainsi que les partenariats plurilatéraux. Les participants ont conclu qu'une gestion efficace de la migration environnementale est essentielle pour assurer la sécurité, la santé et le bien-être des personnes, et pour promouvoir le développement durable.

Par ailleurs, les répercussions de la dégradation de l'environnement, des changements climatiques et de la migration sur la sécurité humaine ont été le sujet central d'une conférence intitulée « Changements climatiques, dégradation de l'environnement et migrations : remédier aux faiblesses et saisir les opportunités »⁴. Cette conférence, organisée conjointement par l'OIM et le gouvernement grec en qualité de président du Réseau de sécurité humaine (RSH), s'est tenue à Genève en février 2008. Son principal objectif était de sensibiliser les populations et les gouvernements aux risques que posent les changements climatiques, la dégradation de l'environnement et les migrations pour la sécurité humaine, ainsi qu'à la nécessité de faire progresser la recherche et de mener des actions concertées dans ce domaine. Les conférenciers ont fait ressortir que, compte tenu des nouveaux risques pour la sécurité, il faudra de la créativité, une coopération accrue de toutes les parties concernées et une recherche plus poussée pour obtenir des données fiables.

- 1 Tous les documents présentés au séminaire peuvent être consultés à l'adresse <www.iom.int/jahia/Jahia/eventGLOBAL/cache/offonce?entryId=13112>. L'ensemble des documents relatifs au séminaire sont également en ligne, à l'adresse <www.iom.int/publications> (*Dialogue international sur la migration n°10 – Séminaire d'experts sur la migration et l'environnement*).
- 2 Tous les documents de la table ronde « Migration et environnement » de la 94^e session du Conseil de l'OIM peuvent être consultés à l'adresse <www.iom.int/jahia/Jahia/eventGLOBAL/cache/offonce?entryId=13112>.
- 3 Dans le document de travail sur la migration et l'environnement (2007), l'OIM donne la définition suivante des migrants environnementaux : « On appelle migrants environnementaux les personnes ou groupes de personnes qui, pour des raisons impérieuses liées à un changement environnemental soudain ou progressif influant négativement sur leur vie ou leurs conditions de vie, sont contraintes de quitter leur foyer habituel ou le quittent de leur propre initiative, temporairement ou définitivement, et qui, de ce fait, se déplacent à l'intérieur de leur pays ou en sortent. » Le document de travail fournit également divers scénarios d'interaction entre l'environnement et la migration. On peut le consulter à l'adresse <www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/main-site/microsites/IDM/workshops/evolving_global_economy_2728112007/MC_INF_288_FR.pdf>.
- 4 Tous les documents de la Conférence se trouvent à l'adresse <www.iom.int/hsnconference>.

Projet de sociétés cohésives : Bâtir un monde ouvert à la diversité

Pourquoi les divisions sociales et les tensions entre les communautés sont-elles omniprésentes dans le monde actuel ? Pourquoi les dirigeants politiques et les autres leaders choisissent-ils souvent de les ignorer, en espérant qu'elles disparaîtront ? Pourquoi sont-ils aussi nombreux à ne pas reconnaître que l'édification d'une société cohésive est avantageuse sur les plans social, économique et politique, et pour la sécurité humaine, ou encore à le reconnaître sans toutefois passer à l'action ? Le Club de Madrid croit que la division sociale et les tensions intercommunautaires n'occupent pas suffisamment de place dans les programmes politiques, bien qu'il reconnaisse la contribution d'organisations comme Metropolis. Compte tenu de la diversité croissante des pays et des collectivités à l'échelle internationale, et ce, alors que l'incertitude économique, les crises énergétiques, les changements climatiques et les urgences alimentaires menacent la stabilité sociale, les leaders doivent prendre des mesures pour empêcher l'exclusion sociale et pour favoriser la cohésion. Le Club s'est donné comme objectif de susciter la mobilisation de différents intervenants pour s'attaquer aux problèmes et bâtir des sociétés cohésives. C'est pourquoi il a mis sur pied le Projet de sociétés cohésives (Shared Societies Project), qui porte sur l'édification d'un monde ouvert à la diversité.

Le Club de Madrid est formé d'anciens chefs d'État et de gouvernements de pays démocratiques (actuellement, ils sont 70), qui veulent se servir de leur expérience et de leur statut pour faire passer au premier plan certains grands problèmes observés dans le monde d'aujourd'hui et travailler avec les leaders actuels à la recherche de solutions. Selon les membres du Club, la division sociale est l'un de ces grands problèmes. Par conséquent, le Projet de sociétés cohésives est l'une de leurs principales initiatives en 2008 (l'autre portant sur l'énergie et le leadership démocratique). Il comprend de nombreux volets. Comme les membres du Club sont d'anciens leaders et peuvent être en contact avec les leaders actuels, ils font pression auprès d'eux pour les amener à accepter leurs responsabilités en matière de cohésion sociale. Même si de nombreux autres éléments contribuent soit à la discorde soit à la cohésion dans une collectivité donnée, le leadership fait défaut lorsque les États ou les villes sont divisés. Les membres du Club peuvent rencontrer des dirigeants politiques pour faire valoir la

nécessité, parfois ignorée, de renforcer la cohésion sociale au sein même de leur pays ou de leur collectivité.

Le Club se penche également sur les problèmes de division sociale dans différents contextes, notamment entre les communautés d'autochtones et de colonisateurs, au sein de sociétés divisées par des clivages raciaux ou ethniques ou encore entre les immigrants et leur communauté d'accueil. Nous croyons que, souvent, les mêmes dynamiques sous-tendent ces situations différentes, à savoir la création de la notion du « eux » et du « nous », les intérêts divergents des différents groupes concernés, la crainte et la méfiance mutuelle, le manque de communication et les disparités croissantes entre la couche sociale la mieux établie et les couches marginalisées de la société. Bien sûr, nous devons reconnaître que le contexte est important et que nous ne pouvons pas trouver une solution unique pour toutes les situations.

Le Club prépare actuellement une série de documents dont l'objectif n'est pas de prescrire une solution, mais d'aider les leaders et les personnes qui travaillent avec eux, notamment les membres du Club, à aborder les problèmes et à exploiter les possibilités offertes lorsqu'ils font face à des divisions sociales. Ces documents seront également utiles pour les dirigeants de la société civile qui tentent d'apporter des changements au sein de leur collectivité et qui collaborent avec les décideurs pour changer l'environnement politique. L'ensemble de ces documents forme le « Portfolio des politiques et pratiques qui font la promotion d'une société cohésive ». Comme le portfolio d'un artiste ou d'un architecte, ils fournissent des exemples de ce qui a été réalisé à ce jour et de ce qu'il reste à faire. Il s'agit d'une trousse d'outils que les divers intervenants pourront utiliser et adapter selon leurs besoins. On peut y retrouver :

- Un **énoncé de vocation** de la part des membres du Club;
- Une **conception** de société solidaire et cohésive;
- La **raison d'être** de la création d'une société cohésive;
- Les **principes et les hypothèses** qui sous-tendent notre notion de cohésion sociale;
- Un ensemble de dix **engagements** que les États doivent prendre pour renforcer la cohésion sociale;

- Des **exemples** de politiques et de pratiques mises en œuvre par différents États, pour montrer les mesures qui peuvent être prises par rapport à chaque engagement, sans toutefois prétendre que ces mesures doivent être appliquées partout de la même façon.

Ces documents sont courts, simples, directs et faciles à comprendre. Ils sont accompagnés de commentaires portant sur les considérations qui sous-tendent nos objectifs. Ce sont des documents de travail, mais l'énoncé, les objectifs, les hypothèses, les principes et les engagements ont déjà été adoptés par le Club de Madrid, et peuvent être consultés sur le site Web du Projet, à l'adresse <www.thesharedsocietiesproject.clubmadrid.org>. Des exemples de politiques et de pratiques seront recueillis au cours des prochains mois et présentés au premier Forum mondial sur le leadership pour les sociétés cohésives, qui aura lieu du 12 au 14 novembre 2008 et qui représente la prochaine grande étape du Projet.

Le Forum est organisé par le Club de Madrid et la Ville de Rotterdam, avec l'appui du gouvernement régional de Madrid. Des hauts fonctionnaires ainsi que de nouveaux dirigeants issus des milieux politiques, de la société civile et d'autres institutions qui orientent les décisions y discuteront des motivations qui les incitent à agir pour renforcer la cohésion sociale et des bénéfices qu'ils peuvent en tirer. Ils souligneront également l'engagement des décideurs et des collectivités qui œuvrent pour atteindre cet objectif. Ce forum sera aussi l'occasion de soutenir les politiques et les pratiques qui visent à réduire l'ampleur des conflits liés à l'identité et à construire pour l'ensemble de la société un avenir où la diversité est célébrée et mise à profit pour le mieux-être social et économique de tous.

Bien que le Portfolio sera officiellement lancé au Forum, des exemples additionnels d'initiatives novatrices pourront s'y ajouter. Le Club souhaite vivement travailler avec d'autres organisations travaillant sur des enjeux connexes. Il est important de mettre en commun les connaissances et l'information et d'alimenter un débat de portée générale sur la nécessité et la possibilité de favoriser la cohésion sociale. Ce travail ne pourra être mené à bien que dans la mesure où plusieurs organisations parleront d'une seule voix. Par conséquent, vous êtes invités à consulter le site Web et à utiliser les

documents qui s'y trouvent. Aussi, n'hésitez pas à communiquer avec nous (cmccartney@clubmadrid.org) si vous avez des idées ou des exemples qui, selon vous, devraient être partagés. Nous attendons avec impatience de recevoir vos commentaires et de travailler avec vous. Pour plus d'information sur le Club Madrid : www.clubmadrid.org.

Metropolis Amérique du Nord : Nouvelle initiative de recherche en matière de politiques

Le 24 juin 2008, Metropolis a posé un important jalon dans l'expansion de son réseau. À la suite d'un débat d'experts de deux jours sur la mobilité de la main-d'œuvre et la migration, tenu à Mexico, une entente de collaboration portant sur la création de Metropolis Amérique du Nord a été signée par les représentants des trois pays concernés, soit le Secrétariat du projet Metropolis à Citoyenneté et Immigration Canada, la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) et le Citizenship and Immigration Services of the Department of Homeland Security of United States. Les parties se sont ainsi engagées à collaborer à une initiative de recherche en matière de politiques sur la mobilité de la main-d'œuvre et la migration en Amérique du Nord. Un compte rendu des discussions sera publié au début de l'automne, ainsi que le programme de recherche mis au point par les membres. Les deux documents pourront être consultés sur le site Web de Metropolis (www.metropolis.net). Metropolis Amérique du Nord vient enrichir la famille Metropolis internationale, et c'est avec impatience que sont attendus les résultats de la recherche dans ce domaine d'études étonnamment négligé.

Pour plus d'information :

➡ www.metropolis.net

Croissance démographique mondiale : L'avenir sera urbain

SABINE HENNING

Division de la population, Département des affaires économiques et sociales, Nations Unies*

L'avenir démographique de la planète sera urbain. Selon les récentes estimations et prévisions des Nations Unies, en 2008 – pour la première fois de l'histoire –, plus de la moitié de la population du globe (soit 3,4 milliards d'habitants) vivra en milieu urbain. D'ici 2050, la population mondiale devrait passer de 6,7 à 9,2 milliards d'habitants. Cette croissance sera principalement absorbée par les villes, grandes et petites, des pays en développement.

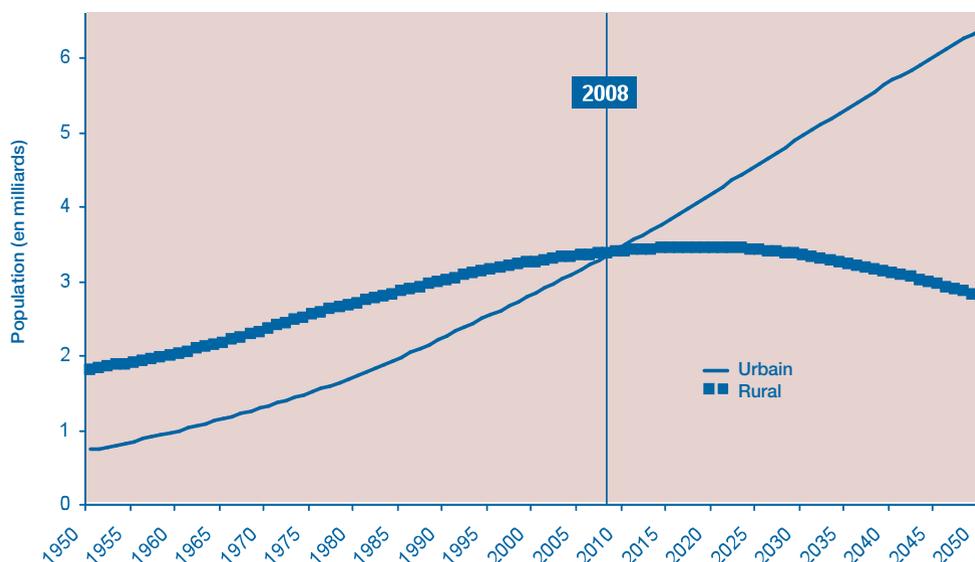
L'urbanisation mondiale n'est pas un phénomène récent, mais sa vitesse et son ampleur actuelles sont sans précédent. La population urbaine était de 1 milliard de citadins en 1961, et elle avait triplé en 2003. Comme l'illustre la Figure 1, on prévoit qu'elle avoisinera les 6 milliards de personnes en 2050. Cela équivaut à dire que, pendant la période de 2007 à 2050, près de quatre villes de 1 million d'habitants s'ajouteront à la population urbaine toutes les trois semaines. La population rurale continuera

elle aussi de croître dans un avenir proche, mais elle atteindra son sommet en 2018 avant de commencer à fléchir.

Les différences entre les profils et les tendances d'urbanisation observés dans les régions plus et moins développées s'expliquent par les expériences variées vécues dans chaque grande région et dans les pays qui en font partie. En 2007, l'Afrique et l'Asie affichaient les plus faibles niveaux d'urbanisation (39 % et 41 %, respectivement). Cependant, compte tenu de leur forte population initiale et d'un taux prévu de croissance urbaine qui demeurera relativement élevé pendant les 40 prochaines années, ces deux continents connaîtront une vaste expansion urbaine. Le nombre de citadins en Afrique passera de 0,4 milliard en 2007 à 1,2 milliard en 2050, tandis qu'en Asie, ce nombre passera de 1,6 milliard à 3,5 milliards pendant la même période. L'Asie et l'Afrique occuperont alors respectivement les premier et deuxième rangs du classement mondial en fonction de la population urbaine. Ainsi, en 2050, sept citadins sur dix dans le monde vivront en Asie ou en Afrique.

* Les points de vue et opinions exprimés dans le présent article sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux des Nations Unies.

Croissance de la population urbaine et rurale, de 1950 à 2050



Source : Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, 2008, *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*. Édition CD-ROM – données numériques (POP/DB/WUP/Rev.2007).

Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare

Le Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM) est un institut de recherche universitaire qui a été mis sur pied en janvier 2007 à l'Université de Malmö, en Suède. Les enjeux relatifs aux domaines de la migration, de la diversité ethnique et du bien-être social sont au centre des projets de recherche du MIM. Des liens peuvent être établis entre la recherche qu'effectue le MIM sur ces enjeux et celle des programmes de recherche en études urbaines, en enseignement, en santé, en sports et en études médiatiques à l'Université de Malmö.

Le programme de recherche du MIM s'articule autour de trois grands thèmes, chacun ayant une perspective régionale, transnationale et mondiale. Ces thèmes sont les suivants :

- Migration et politique;
- Migration et diversité;
- Migration et bien-être social.

Le MIM entend commencer à explorer ses thèmes avec un projet de recherche sur la région d'Öresund et de Scanie, en mettant l'accent sur Malmö, là où il sera pertinent. L'examen de cette région constituera une étude de cas très utile pour le MIM, qui disposera ainsi d'un point de comparaison dans le contexte international tout en favorisant une meilleure compréhension des aspects transnationaux des effets de la migration locale.

Les travaux du MIM portent notamment sur les processus sociaux contemporains d'*inclusion et d'exclusion* tels qu'ils se rapportent à la politique, aux actions gouvernementales, aux villes, aux institutions et à la vie quotidienne. Par conséquent, ses sujets d'étude comprennent, entre autres, les suivants :

- La démocratie, la citoyenneté, le nationalisme, le populisme et la xénophobie;
- La diversité ethnique dans les régions, les villes et les organisations;
- Les institutions et les professions à des domaines de l'éducation, des loisirs, du sport et de la santé;
- Les pratiques transnationales au niveau des institutions et de la communauté.

Le MIM cherche à réaliser une synthèse efficace de ce large éventail de sujets de recherche, de manière à produire un effet synergique, à élargir les réseaux existants et à en créer de nouveaux. Son objectif est de faciliter la recherche et de favoriser la diffusion de ses résultats au pays, dans le monde entier et au-delà du milieu universitaire. Son statut d'institut de recherche conjoint au sein de l'Université de Malmö ainsi que la création du poste de professeur invité en migration internationale et en relations ethniques en mémoire de Willy Brandt, permettront au MIM d'atteindre son objectif, qui est de devenir un chef de file international de la recherche sur la migration, la diversité ethnique et le bien-être social.

Pour plus d'information sur le MIM :

➡ www.mah.se/mim

L'Amérique latine et les Caraïbes, l'Europe, l'Amérique du Nord et l'Océanie sont déjà très urbanisés en 2007, puisque plus de 70 % de leur population vivent en milieu urbain. La croissance urbaine dans ces grandes régions se poursuivra, mais à un rythme moins prononcé qu'en Asie et en Afrique. Compte tenu de leur taille démographique plus petite et des taux d'urbanisation plus faibles qui les caractérisent, ces grandes régions ne verront pas leur population urbaine augmenter de façon notable dans les années à venir.

Les urbains ne sont pas répartis également entre les agglomérations urbaines classées selon leur taille. En 2007, à l'échelle mondiale, quelque 52 % de tous les citoyens vivent dans des villes comptant moins de 500 000 habitants. Les agglomérations de 500 000 à 1 million d'habitants réunissent près de 10 % de tous les citoyens, tandis qu'environ 23 % de la population urbaine mondiale habitent des villes de taille moyenne (de 1 à 5 millions d'habitants) et que 7 % habitent les grands centres comptant de 5 à 10 millions de personnes. Enfin, environ 9 % de la population urbaine mondiale habitent les mégapoles de plus de 10 millions de personnes.

Fait intéressant, en dépit du message véhiculé par les médias et de la perception du public, les mégapoles accueillent une part relativement petite de la population urbaine mondiale. Leur émergence au cours du 20^e siècle, par contre, est sans précédent. En 1950, New York et Tokyo étaient les seules mégapoles. En 2007, on en comptait 19, dont seulement quatre dans les pays développés : Tokyo, New York, Los Angeles et Osaka. D'ici 2025, le nombre de mégapoles pourrait atteindre 27, dont six dans les pays développés.

Les objectifs de développement établis par la communauté internationale, notamment ceux qui ont été énoncés dans la Déclaration du millénaire et dans le Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD), visent l'amélioration du bien-être humain et la promotion du développement durable. La croissance démographique future se produira surtout dans les zones urbaines de la planète, et les villes seront au cœur de ces initiatives. En tant que processus intrinsèquement lié au développement, l'urbanisation est certes porteuse de nombreuses possibilités, mais elle pose également des difficultés et doit donc s'assortir d'interventions rapides et soutenues. Une urbanisation bien gérée pourrait contribuer à soulager la pauvreté, à combattre l'inégalité et à contrer la dégradation de l'environnement.

Pour de plus amples renseignements sur la publication *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*, voir www.un.org/esa/population/unpop.htm.

Événements



Conférence : L'intégration et le futur

Prato, Italie, du 22 au 24 octobre 2008

Au cours des dix dernières années, il y a eu une réorientation de la politique et de la discussion sur l'intégration des immigrants. Avant, on privilégiait les services d'établissement et de l'emploi. Aujourd'hui, on cherche surtout, dans bon nombre de pays, à préserver la cohésion sociale, l'identité et la culture nationales, ainsi que les valeurs fondamentales du pays.

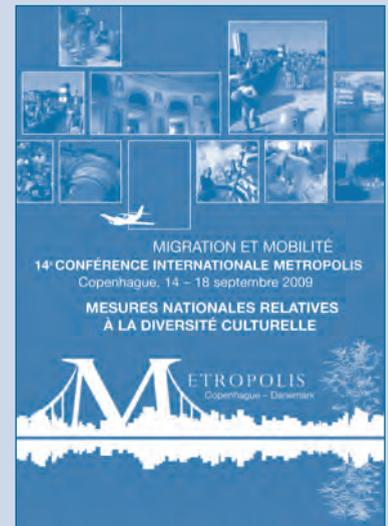
Des experts de renommée internationale examineront plusieurs aspects de l'intégration dans une perspective d'avenir, notamment :

- **Les conséquences des politiques d'immigration et de citoyenneté sur l'intégration**
(Aristide Zolberg, Kay Hailbronner, Andrew Jakubowicz et Deborah Tunis)
- **Le lien entre les politiques d'intégration et de multiculturalisme**
(Marie McAndrew, Randall Hansen, Stepan Kerkyasharian et Rabin S. Baldewsingh)
- **L'intégration de la deuxième génération : Les aboutissements en matière d'éducation, d'emploi et d'autres domaines**
(Jock Collins, Richard Bedford et Maurice Crul)
- **L'intégration stratégique : L'ultime indicateur ?**
(Jim Jupp, Meghnad Desai et Jan Rath)
- **La mondialisation, le transnationalisme et l'intégration**
(Graeme Hugo, Nana Oishi, Ravindra Kumar et Marie Price)
- **La religion, la sécularisation et l'intégration**
(Rajeev Bhargava et Andrew Markus)
- **Intégration : De l'établissement à l'ingénierie sociale**
(Rainer Bauböck, conférencier principal)

Les communications des conférenciers constitueront la base de futurs numéros spéciaux des publications *Around the Globe* (Monash University) et de *Diversité canadienne* (Metropolis). Cette conférence, la troisième d'une série d'événements inter-conférence de Metropolis (les deux précédentes étant *Avenirs multiculturels* (2004) et *L'immigration et le futur* (2006), est organisée et financée par le projet Metropolis international (Canada), l'Australian Multicultural Foundation et le Monash Institute for the Study of Global Movements (Australie).

Pour plus de renseignements :

➔ www.integrationfutures.com



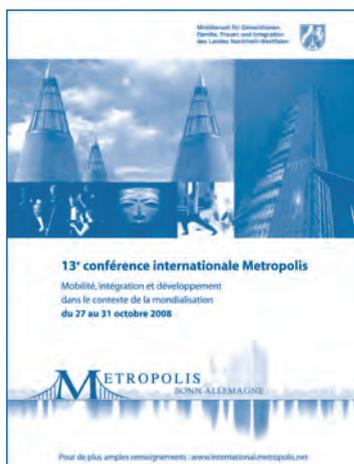
14^e conférence internationale Metropolis

**Migration et mobilité :
Mesures nationales relatives
à la diversité culturelle**

La 14^e conférence internationale Metropolis se tiendra du 14 au 18 septembre 2009 au Copenhagen Congress Center – Bella Center, à Copenhague, au Danemark. La conférence se veut un moyen de faire participer les décideurs, les chercheurs, les intervenants et d'autres partenaires intéressés aux principaux enjeux liés à la migration et à la diversité. Un certain nombre de séances plénières sont au programme, ainsi que des ateliers et des visites pédagogiques qui permettront de mieux comprendre l'immigration et la diversité culturelle à Copenhague. Tous sont invités à s'inscrire à la conférence. Un appel de propositions d'atelier sera lancé en octobre 2008.

Pour plus de renseignements :

➔ www.metropolis2009.net



13^e conférence internationale Metropolis

Mobilité, intégration et développement dans le contexte de la mondialisation

La 13^e conférence internationale Metropolis se tiendra du 27 au 31 octobre 2008 au World Conference Center à Bonn, en Allemagne. La Conférence réunira des chercheurs, des décideurs, des intervenants et des représentants des médias qui seront invités à discuter de questions relatives à la gestion de la migration et aux tendances futures, ainsi que des liens entre la migration, l'intégration et le développement. En plénière, les sujets suivants seront abordés :

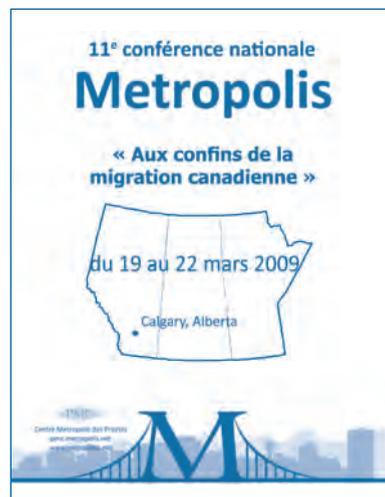
- Mobilité, intégration et développement (table ronde)
- La mobilité par rapport à la souveraineté étatique
- Convergence ou divergence ? Perspectives nationales sur l'intégration
- Les immigrants en Allemagne : Politiques et perspectives pour l'avenir
- Migration circulaire et temporaire
- Réseaux de la diaspora transnationale, intégration et développement
- Intégration de la deuxième génération en Europe
- La dimension hommes-femmes dans le domaine de la migration de travail, le développement et l'intégration
- Les répercussions des changements climatiques sur la migration

En outre, plus d'une centaine d'ateliers, sélectionnés par un jury suivant un appel de propositions, seront au programme et donneront aux délégués l'occasion de se pencher sur des thèmes importants et de bénéficier de perspectives internationales et multisectorielles. On y examinera un large éventail de questions liées à la gestion et au contrôle de la migration; à l'apport social, économique et civique des immigrants; à la diversité et à la citoyenneté; à la migration et au développement; aux mouvements et aux tendances migratoires, aux diasporas et au transnationalisme; aux liens entre la recherche et l'élaboration de politiques ainsi qu'aux données et à la méthodologie dans le domaine de la migration. Des visites pédagogiques permettront aux délégués de découvrir la ville de Bonn et les environs, et de mieux comprendre les phénomènes d'immigration et d'intégration dans la région.

Le ministère des Affaires intergénérationnelles, de la famille, des femmes et de l'intégration de l'État de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie sera l'hôte de la conférence, en collaboration avec la Ville de Bonn.

Pour plus de renseignements :

➡ www.international.metropolis.net



11^e conférence nationale Metropolis

Aux confins de la migration canadienne

Le Centre Metropolis des Prairies sera l'hôte de la 11^e conférence nationale Metropolis, qui se tiendra du 19 au 22 mars 2009 à Calgary, en Alberta – ville en voie de devenir l'un des principaux pôles d'attraction pour les immigrants. En reconnaissant l'interdépendance grandissante entre les acteurs locaux, nationaux et mondiaux, la conférence est une excellente occasion pour les participants d'améliorer leur compréhension de l'immigration, de l'intégration et de la diversité culturelle tout en examinant l'orientation des projets de recherche pertinents sur ces questions.

Les délégués auront l'occasion de participer à des séances plénières, à des ateliers et à des tables rondes portant sur les six domaines de priorité du volet canadien du projet Metropolis : 1) Citoyenneté et intégration sociale, culturelle et civique; 2) Intégration à l'économie et au marché du travail; 3) Familles, enfants et jeunes; 4) Logement et voisinages; 5) Justice, services de police et sécurité; 6) Collectivités d'accueil et leur rôle dans l'attrait, l'intégration et la rétention des nouveaux arrivants et des minorités.

Pour plus de renseignements :

➡ www.metropolis2009.net



MIGRATION ET MOBILITÉ
14^e CONFÉRENCE INTERNATIONALE METROPOLIS
 Copenhague, 14 – 18 septembre 2009

MESURES NATIONALES RELATIVES
À LA DIVERSITÉ CULTURELLE

