

doc
CA1
EA533
92P07
FRE

GROUPE DE LA PLANIFICATION DES POLITIQUES

DOCUMENT NUMÉRO 92/7

Affaires extérieures et
Commerce extérieur Canada

CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE MONDIALE ET MOUVEMENTS DE POPULATION: CONSÉQUENCES POUR LES POLITIQUES CANADIENNES

**Michael Shenstone
Conseiller spécial
Groupe de la planification des politiques**

Les documents du Groupe de la planification des politiques ont pour but d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et sur les questions particulières de la scène internationale. Les opinions exprimées dans ces documents ne représentent pas nécessairement celles du gouvernement du Canada ou du ministère des Affaires extérieures et Commerce extérieur du Canada. ISSN : 1188-5041.

Prière d'adresser vos observations et vos questions concernant le présent document au Groupe de la planification des politiques (CPD), Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2, (téléphone:(613)990-0388, télécopieur:(613)952-1134. Des exemplaires peuvent être obtenus auprès du centre d'InfoExport (BPTE) du ministère, (téléphone (613)944-4000 ou 1-800-276-8376; télécopieur:(613)996-9709) en mentionnant le code SP14F.

(Also available in English)

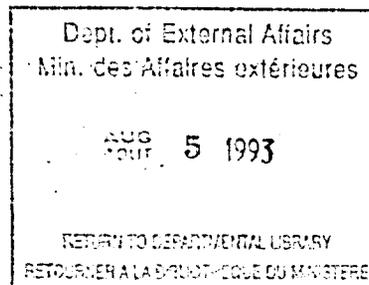


Canada

**CROISSANCE MONDIALE DÉMOGRAPHIQUE ET MOUVEMENTS DE
POPULATION:
CONSÉQUENCES POUR LES POLITIQUES CANADIENNES**

Table des matières

<u>Introduction et Résumé</u>	1
<u>Introduction and Summary</u>	5
Partie un : QUESTIONS FONDAMENTALES ET RÉACTIONS INTERNATIONALES	
I -- Accroissement de la population mondiale : Faits et projections	9
Tendances globales	
Tendances régionales	
Tendances au sein des populations	
Urbanisation	
Structure par âge	
Fondements théoriques de la croissance rapide de la population	
Croissance démographique et migrations	
Notes	
II -- Effets nationaux de l'accroissement rapide de la population	16
Effets économiques	
Répercussions environnementales	
Répercussions sociales et politiques	
Notes	
III -- Effets internationaux d'une rapide croissance démographique	20
L'économie mondiale et l'environnement	
Relations entre les États	
Notes	



IV -- Facteurs affectant la réduction de la croissance démographique	22
Généralités	
Le développement économique, social et culturel	
La condition féminine	
Contraception - Connaissance et accès	
Facteurs d'inégalité ou faisant contrepoids	
Politiques démographiques des gouvernements nationaux	
V -- Questions démographiques dans la communauté internationale	26
VI -- Les migrations -- Envergures et causes	30
Les chiffres	
Liens avec la croissance démographique	
Migration politique ou économique?	
Autres complexités	
Interruption des courants migratoires?	
Notes	
VII -- Problèmes de migration dans la communauté internationale	37
Les pays d'émigration	
Les pays d'accueil	
Mouvements de population illégaux ou légaux	
Réactions des gouvernements	
L'activité multilatérale	
Notes	

Partie deux : LA POLITIQUE CANADIENNE

VIII - L'incidence sur les objectifs canadiens	45
Notes	
IX -- Politique étrangère globale	49
A. Introduction	
B. Sensibiliser davantage l'opinion publique canadienne à ces questions de façon à ce qu'elles soient mieux comprises	
C. Facteurs démographiques et relatifs à la migration dans la politique étrangère générale	
Note	
X -- Aide canadienne à la population	53
A. Énoncés de politique	
B. Fonds attribués à la population : envergure et affectation	
Notes	
XI -- Politique d'immigration du Canada	57
A. Immigration, croissance démographique et développement	
B. La gestion de l'immigration	
Notes	
XII -- Accroissement de la participation et de la coopération internationales : Concentrer l'attention sur ces questions	62
A. Organisations diverses et Nations Unies	
B. Le G-7	
C. Le Commonwealth et la Francophonie	
D. Autres tribunes pour susciter une prise de conscience	

XIII -- Accroissement de la participation et de la coopération internationales : Étapes particulières dans le domaine de la population	65
A. La Conférence internationale de 1994	
B. Aux Nations Unies	
C. CNUED	
D. À l'extérieur des Nations Unies	
Notes	
XIV -- Intensification de l'engagement et de la coopération sur le plan international : étapes précises dans le domaine des migrations	72
A. Objectifs de base	
B. Ampleur des efforts nécessaires	
C. Stratégie à court terme	
Scène internationale et Nations Unies	
États-Unis	
Europe	
D. Stratégie à long terme	
HCR	
Amérique du Nord	
Europe	
«Consultations informelles»	
XV -- Intensification de l'engagement et de la coopération sur le plan international dans le domaine des migrations : offensive contre les causes premières	83
A. Généralités	
B. Évaluation des pays	
C. Autres mesures	
Notes	
XVI -- Conclusion	89

ANNEXES

Annexe I : Activités des organismes internationaux et des gouvernements en matière de population	91
a) Organismes des Nations Unies	
b) Principales conférences et déclarations des Nations Unies et d'autres organismes	
c) Organismes autres que ceux des Nations Unies	
d) Donateurs nationaux des pays industrialisés et de l'OPEP	
e) La coordination des donateurs	
Annexe II : Liste partielle des principaux organismes internationaux dans le domaine des migrations et des réfugiés	100
a) Organismes des Nations Unies	
b) Organismes autres que ceux des Nations Unies	
Annexe III : Énoncés de politique canadiens sur l'aide à la population	104

.....

**CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE MONDIALE ET MOUVEMENTS DE
POPULATION:
CONSÉQUENCES POUR LES POLITIQUES CANADIENNES**

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ,

Les deux grands problèmes "de population" de l'heure, l'explosion démographique et les migrations de masse, exigent des dirigeants politiques canadiens qu'ils prennent des décisions importantes. Nous sommes à deux ans seulement de la tenue d'une vaste conférence des Nations Unies sur la population et le développement, conférence d'une envergure presque aussi grande que la CNUED, et parce que les questions démographiques sont à la fois controversées et lourdes de conséquences, sa préparation nécessitera une attention soutenue. Depuis quelque temps, les questions ayant trait à la migration ne laissent personne indifférent au Canada et sont considérées comme prioritaires dans la politique étrangère de beaucoup de pays. Elles figureront aussi à l'ordre du jour de la conférence. Nous devons nous employer sans délai à mieux comprendre ces problèmes tant fondamentaux que complexes, leurs liens avec d'autres problèmes mondiaux, leurs répercussions sur le Canada et ce que nous pouvons et devrions faire à leur sujet. Le présent document vise précisément à faciliter cette tâche.

Les statistiques sont alarmantes. La population mondiale a atteint 5,4 émillianis et augmente à un rythme de 1,7 % par année. D'ici l'an 2025, elle aura atteint 8,5 milliards, et tout porte à croire qu'elle doublera, au moins, avant la fin du siècle prochain. Ce sont les pays en développement, avec en tête les pays d'Afrique, qui connaissent le plus haut taux de croissance démographique. Par contraste, tous les pays industrialisés connaissent actuellement une croissance lente, voire nulle. La population mondiale finira par se stabiliser, mais il reste une question clé à laquelle les spécialistes ne sont pas en mesure de répondre: quand et à quel niveau cette stabilisation aura lieu.

L'explosion démographique alliée à la pauvreté paralyse le développement économique; l'environnement est menacé; les structures politiques et sociales sont corrodées, et la réaction autoritaire contre l'agitation redoutée va à l'encontre des droits de l'homme. Par ailleurs, les pressions migratoires deviennent plus fortes et les déséquilibres économiques ainsi que la dette du tiers monde augmentent. Sur le plan international, les changements dans la répartition de la population mondiale menaceront le système des Nations Unies. Comment les trois géants économiques actuels, dont la population finira par diminuer, affronteront-ils les géants démographiques de demain?

Le progrès économique et le planning familial contribuent ensemble à la baisse de la fécondité, bien que le processus soit graduel et inégal. Parmi les facteurs importants,

signalons un meilleur accès à l'éducation et, surtout, l'avancement de la situation de la femme. L'usage des contraceptifs doit se répandre rapidement si l'on veut éviter que la population ne s'accroisse encore plus vite que prévu. On n'arrive déjà pas à répondre à une grande partie de la demande. Chose étonnante, ni le sida, ni la malnutrition ni la religion n'auront une influence décisive sur les statistiques. La majorité des pays en développement ont maintenant leur politique démographique, mais dans beaucoup d'entre eux, la volonté politique indispensable fait toujours défaut.

Les pays développés admettent à présent le lien entre croissance démographique et développement, mais ne le mettent pas en évidence. Ils admettent avec plus d'hésitation le lien avec l'environnement et commencent à peine à parler sérieusement du lien avec les mouvements migratoires. Les questions démographiques n'ont pas été abordées lors des rencontres au sommet. Les Nations Unies et la BIRD ont cependant développé des programmes importants sur la question. La conférence de 1994 sur la population et le développement, mentionnée plus haut, fait d'ailleurs suite à deux autres grandes conférences des N.-U. tenues en 1974 et 1984. Environ 1,3 % de l'aide publique au développement va aux populations : les États-Unis sont en tête dans ce domaine, mais ne font aucun don par l'entremise des Nations Unies. Le Canada est dans la moyenne.

Les courants migratoires sont devenus un immense problème dans le monde 17 millions de réfugiés, peut-être 20 millions de personnes déplacées, et des millions d'autres à la recherche d'une vie meilleure. Ces courants relèvent le plus souvent de l'idiosyncrasie: les migrants vont là où leurs compatriotes ont établi une tête de pont, là où il est le plus facile d'entrer, et là où se trouvent les plus grands avantages. Toutefois, ce n'est plus qu'une question de temps avant que la plupart des pays en développement n'exercent de pressions migratoires sur les pays du Nord. Parmi ces derniers, la distinction s'atténue entre ceux qui sont traditionnellement des terres d'accueil, et les autres. Une grande partie de la migration est maintenant irrégulière; partout, le nombre de personnes qu'on tente de refouler mais qui restent en terre d'accueil est élevé, et les frais d'entretien et de contrôle sont énormes. Les comportements racistes en Europe ne cessent de prendre de l'ampleur. Les rencontres sur la migration et les réfugiés se multiplient, jusqu'à présent sans grands résultats. Les gouvernements commencent à reconnaître que les mesures de contrôle ne suffisent pas et qu'une approche globale est nécessaire. Toutefois, ils ne s'entendent toujours pas sur la nature de cette approche.

Les tendances démographiques et migratoires nuisent gravement à un grand nombre des objectifs spécifiques du Canada dans les domaines du développement international, des droits de la personne, de l'environnement, du commerce et des Nations Unies. Il nous faudra changer certaines de nos priorités en matière de politique étrangère. Néanmoins, plus d'étrangers chercheront à entrer au Canada et revendiqueront le statut de réfugié, s'ils le peuvent. La proportion de requérants non européens augmentera, phénomène que le

système de famille étendue contribue à perpétuer. L'accroissement des tensions dans nos grandes villes et la nécessité d'un contrôle beaucoup plus serré risqueraient de ternir notre image libérale, qui est en elle-même un facteur unificateur.

Un des cinq objectifs prioritaires de la politique canadienne, énoncés à la fin de l'an dernier par le gouvernement, est de favoriser plus d'implication et de coopération sur le plan international dans le domaine de la croissance démographique et des migrations massives. Bon nombre des recommandations faites précisément à cet égard indiquent que, sur la scène canadienne, nous devrions :

--faire ressortir davantage l'importance de ces questions, au moyen, par exemple, de déclarations officielles concernant des problèmes mondiaux, d'objectifs plus claires, d'une meilleure liaison entre les ministères et avec les missions, et d'une communication plus étroite avec les ONG;

--renforcer l'aide canadienne à la population, c'est-à-dire clarifier sa place dans l'ordre des priorités et augmenter sa part dans notre aide publique au développement, accroître la part de l'Afrique, qui est actuellement de 11,4 %, augmenter le nombre de spécialistes en démographie, rétablir le financement de la recherche en santé reproductive menée par l'OMS, modifier la nature des subventions aux ONG canadiennes, et préserver le modeste programme de recherche démographique du CRDI;

--préserver le caractère non discriminatoire et humanitaire de notre politique d'immigration; toutefois, dans le but d'être pris plus au sérieux sur le plan multilatéral, de maintenir la crédibilité de l'immigration auprès du public, et de garder une marge de manoeuvre suffisante pour la sélection des immigrants indépendants, il faut essayer de réduire l'écart entre notre taux de reconnaissance du statut de réfugiés et ce.lui d'autres pays, décourager l'immigration clandestine, et rendre le parrainage des parents un peu moins généreux.

Sur la scène internationale, il est suggéré que nous devrions:

--en général, accroître la sensibilisation à ces questions et à leurs liens avec d'autres problèmes mondiaux, par exemple en suscitant une discussion sérieuse aux grandes tribunes des Nations Unies, aux sommets du G-7, du Commonwealth et de la Francophonie, aux réunions de l'OTAN et de l'OEA, à la conférence de Davos, ainsi qu'aux rencontres interparlementaires, etc.;

-- sur le plan démographique, concentrer nos efforts sur la Conférence de 1994, adhérer de nouveau à la Commission démographique des Nations Unies, presser les Nations Unies d'exercer une meilleure coordination, exhorter les États-Unis à recommencer à verser des fonds aux Nations Unies, attirer davantage l'attention sur le problème à la CNUED,

soulever la question cruciale de la croissance démographique aux réunions du CAD, de la BIRD et du FMI et auprès des pays du G-7 qui sont à la traîne et des autres donateurs, souligner auprès des partenaires dans le domaine de l'aide que l'importance qu'ils accordent au dossier démographique est un important indice de leur sérieux en ce qui concerne le développement, et appuyer la création, proposée récemment, de la Commission indépendante sur la population, modelée sur la Commission Brundtland;

--sur le plan des migrations, accroître les ressources consacrées à notre stratégie internationale, nommer un représentant spécial qui s'occupera de les gérer, avoir recours davantage à nos relations au niveau politique et à notre réseau bilatéral, établir une position canadienne réfléchie sur la question complexe des effets à court et à long termes du développement sur les migrations, appuyer l'exécution d'une étude par l'OCDE et une première discussion de haut niveau par son CAD, s'efforcer davantage de conclure des ententes avec les États-Unis et l'Europe sur les revendications du statut de réfugié tout en reconnaissant qu'il ne faut peut-être pas compter sur des résultats rapides, favoriser la tenue de conférences trilatérales avec le Mexique en prévision des courants migratoires possibles, bien peser les conséquences de l'octroi d'un plus grand rôle au HCNUR, recourir systématiquement aux "Consultations informelles" pour la coordination des politiques, même si les tendances "eurocentriques" en rendent l'avenir incertain, promouvoir une action commune sur les causes premières des migrations au moyen de "l'évaluation des pays" menée dans le cadre des consultations, tout en évitant d'avoir de trop grandes attentes, et, dans le dialogue avec les pays d'émigration, montrer qu'il est faux de croire que le Canada et les autres pays développés s'enferment dans une forteresse et sont indifférents aux problèmes du tiers monde. Nous devons démontrer que, dans les décennies à venir, les questions relatives aux migrations, au développement, à l'environnement et à la démographie ne pourront être abordées séparément.

Les problèmes de l'explosion démographique et des migrations de masse menacent l'environnement, l'avenir économique et la stabilité politique du monde. Nous savons davantage ce que nous devrions faire pour ce qui est du premier problème, mais la question des ressources reste une question clé dans les deux cas. Il convient que nous mettions de l'ordre dans nos propres affaires, mais par ailleurs, nous sommes bien placés pour jouer, de diverses façons, un rôle important dans la promotion d'une action concertée de la part de la communauté internationale. Toutefois, il ne peut s'agir que de solutions à long terme, et il nous faudra nous armer de patience et fournir un effort soutenu. Le Canada et les autres pays sont-ils prêts à relever le défi?

WORLD POPULATION GROWTH AND POPULATION MOVEMENTS.- POLICY IMPLICATIONS FOR CANADA

INTRODUCTION AND SUMMARY

Major decisions are facing Canada's policy-makers on the two great "people" phenomena of our time, rapid world population growth and mass movements of population. A huge UN Conference on Population and Development, almost on the scale of UNCED, is barely two years away, and because population issues are controversial as well as important, its preparation will require prolonged high-level attention. Migration issues have recently become a matter of widespread public concern in Canada, and are now high on the foreign policy agenda of many countries; they will also figure in the Conference. We urgently need a better understanding of these fundamental but complex problems, their links with other global issues, their impact on Canada, and what we can and should do about them. The paper is designed to help in this task.

The statistics are frightening. World population has reached 5.4 billion and is increasing at 1.7% per year; it will reach 8.5 billion by 2025, and probably at least double by the end of the century. 95% of population growth is in developing countries, with the highest rates in Africa; in contrast all industrialised countries are now growing slowly if at all. Eventually world population will stabilise, but the experts cannot answer the key question on which so much depends: how soon, and at what level?

Rapid population growth combined with poverty cripples economic development; environmental sustainability is menaced; political and social structures are corroded, and authoritarian reaction against feared unrest blocks progress in human rights. In turn, migration pressures are fuelled, and world economic imbalances and Third World indebtedness are increased. Internationally, coming shifts in world population ratios will menace the UN system. How will the present three economic colossi, with their eventually declining populations, cope with the demographic colossi of tomorrow?

Economic progress and family planning complement each other in contributing to fertility decline, even though the process is gradual and uneven. Important factors include broader access to education, and particularly advancement of the status of women. Contraceptive use must increase rapidly if population is not to grow even faster than predicted; there is already much unmet demand. Surprisingly, neither AIDS, malnutrition nor religious factors will have decisive statistical effects. Most developing countries now have population policies, but in many the essential political will is still lacking.

Developed countries now recognise the link between population growth and development, but do not stress it; the link with the environment is more tentatively acknowledged; the link with migratory movements is only beginning to be seriously discussed. Population issues have not been taken up in summit gatherings. However there are extensive UN and IBRD programs, and large goal-setting UN Conferences in 1974 and 1984, to which the 1994 UN Conference on Population and Development mentioned above will be the successor. About 1.3% of world ODA goes to population; the USA leads the field, but does not give to the UN. We are near the mean.

Migration flows have become a major world concern; they include 17 million refugees, perhaps 20 million internally displaced, and millions more seeking to find a better life. Specific flows are idiosyncratic; migrants go to where co-nationals happen to have established a beach-head, and where the easiest entry and best benefits are. But it is only a question of time before most of the developing world becomes a source of migration pressure on the countries of the North. Among the latter, the distinction is breaking down between traditional countries of immigration, and others. Much migration is now irregular; stay rates of those rejected are high everywhere, and costs of maintenance and control are enormous. Racist reactions in Europe are increasing. Meetings on migration and refugees have mushroomed, so far with little result. Governments are beginning to recognise that control measures alone will not suffice, and that a broader approach is needed, but agreement is still lacking on its nature.

Population and migration trends gravely handicap many specific Canadian objectives, in the fields of international development, human rights, the environment, trade, and the UN. Some of our foreign policy emphases will have to change. Still more people will be pressing to come to Canada, using our refugee claim route if they can. The proportion of non-European applicants will rise, perpetuated by the extended family system. If tensions in our cities increase, and if much stronger control becomes necessary, our liberal self-image, itself a unifying factor, may be damaged.

One of the five priority objectives of Canadian policy, as stated late last year by the Government, is to encourage greater international involvement and cooperation on population growth and mass migration issues. A large number of specific recommendations made to this end include, in outline, that on the Canadian scene we should:

--do more to highlight the importance of these issues, for example through official statements dealing with global issues, clearer focus and improved liaison interdepartmentally and with posts, and closer NGO contacts;

--strengthen Canada's population assistance, through clarifying its priority and raising its proportion within our ODA, increasing Africa's share from the present 11.4%, adding

population experts, restoring funding to WHO's reproductive health research, adjusting Canadian NGO funding, and preserving IDRC's modest population research;

--maintain our immigration policy's non-discriminatory and humanitarian aspects; but with the aim of being taken more seriously multilaterally, as well as of maintaining immigration's public credibility and keeping ample room for selection of independents, try to narrow the gap between our and others' refugee claim acceptance rates, reduce our attractiveness to irregulars, and make sponsorship of relatives somewhat less generous.

On the international scene, it is suggested, among other things, that we should:

--generally, work to increase awareness of the issues and their links with other world problems, e.g. by encouraging suitable discussion at major UN fora, G-7, Commonwealth and Francophonie summits, NATO, OAS, Davos, interparliamentary meetings etc.;

--on population, put a strong effort into the 1994 Conference, rejoin the UN Population Commission, push for better UN coordination, urge the US to restore UN funding, stress the issue more at UNCED, raise population's priority at the DAC, IBRD, and IMF and with laggard G-7 and other donors, underline its importance with aid partners as an important indicator of their seriousness in development, and support the recently proposed Brundtland-type "Independent Commission on Population" designed to support the international population effort.

--on migration, strengthen resources for our international strategy, appoint a special representative to manage it, make more use of political-level contacts and our bilateral network, develop a considered Canadian view on the complex question of short and long-term effects of development on migration, support an OECD study and an early high-level DAC discussion, intensify efforts to secure agreements with the USA and Europe on refugee claims while recognising that early success may elude us, encourage trilateral talks including Mexico with an eye on possible future flows, be cautious about a larger UNHCR role, make vigorous use of the "Informal Consultations" for policy coordination even if Eurocentric trends make its future uncertain, stimulate joint action on root causes of migration through the "country assessment process" in the Consultations while avoiding exaggerated expectations, and in dialogue with source countries, counter the impression that Canada and other developed countries are retiring behind a fortress wall, oblivious to Third World problems. We must establish that migration needs to be tackled jointly in coming decades together with other great world issues such as development, environment and population.

The twin problems of rapid population growth and mass migration threaten the world's environment, economic future, and political stability. It is clearer what should be done about the first than the second, but resources are a key issue in both. While there are

things we should do to put our own house in order, we are well placed to play an important role in a number of specific ways to promote common action by the world community. But solutions can only be long-term, needing much patience and consistent effort. Are we and others up to the challenge?

PARTIE UN : QUESTIONS FONDAMENTALES ET RÉACTIONS INTERNATIONALES

I -- Accroissement de la population mondiale : Faits et projections

Tendances globales

La population mondiale, qui était de 2,5 milliards d'habitants en 1950, atteint maintenant 5,4 milliards d'habitants et augmente régulièrement depuis 1975 au rythme de 1,7 % par an. Ce taux d'accroissement se maintiendra probablement jusqu'en 1995, et devrait ensuite commencer très graduellement à baisser. L'augmentation totale de la population mondiale sera de près de 94 millions en 1991 et atteindra un maximum de 98 millions par an aux environs de l'an 2000, après quoi, l'augmentation annuelle commencera lentement à diminuer.

Mais ce déclin n'est qu'une baisse touchant des tendances à la hausse et ne signifie nullement une interruption prématurée de la croissance globale étant donné que les nombreux enfants d'aujourd'hui seront les nombreux parents de la génération suivante. D'ici 2025, la population mondiale aura probablement atteint 8,5 milliards d'habitants si l'on en croit la «variante moyenne» des projections des Nations Unies. Au-delà de cet horizon, les prévisions deviennent naturellement beaucoup moins sûres. On considère de façon générale qu'à un moment donné, vers le milieu du siècle prochain, l'indice de fécondité total (le nombre moyen de naissances par femme), qui se situe actuellement aux environs de 3,4 s'abaissera au niveau du taux de renouvellement, soit vers 2,1 par femme. Si cette hypothèse n'est pas par trop optimiste, la population mondiale pourrait atteindre 10 ou 11 milliards de personnes d'ici 2100 et se stabiliser à un chiffre de l'ordre de 11,5 milliards, d'ici 2150, disons. Mais les démographes soulignent les nombreuses incertitudes et admettent également qu'ils se sont trompés auparavant (le «baby-boom» des années 50 n'avait pas été prévu). Il n'en reste pas moins que le doublement de la population au cours du siècle prochain semble fort vraisemblable.

Tendances régionales

La croissance observée est déjà extrêmement inégale puisqu'elle concerne à 95 % les pays en développement dont la population progresse en moyenne de 2,1 % par an ou de 2,3 % si l'on exclut la Chine. Ainsi les 42 pays les moins avancés enregistrent une croissance de 2,8 %. En revanche, le taux de croissance des régions industrialisées (essentiellement l'Europe, l'Amérique du Nord, le Japon et l'Océanie) a chuté à 0,5 % et pourrait descendre encore. Le même contraste frappant peut naturellement être observé dans les indices de fécondité : ces indices qui atteignent en moyenne 3,8 dans les pays en développement ou 4,4 si l'on exclut la Chine, s'établissent à plus de 6,0 dans les pays les moins avancés parmi eux; or le taux de fécondité, dans les pays industrialisés, n'est plus actuellement que de 1,9, c'est-à-dire qu'il n'assure plus le renouvellement des générations.

On observe naturellement des différences marquées entre les régions et entre les pays des blocs régionaux; qui plus est, les statistiques par pays sont souvent moins exactes que les statistiques mondiales car à une échelle globale, comme le confessent aimablement les démographes, les erreurs ont tendance à s'annuler entre elles.

Les chiffres¹ de la fin du premier semestre de 1991 indiquent l'étonnante importance de ces écarts.

L'Afrique est de loin le continent dont le taux de croissance annuelle (3 %) et l'indice de fécondité (6,1) sont les plus élevés. Un tel taux d'accroissement sur tout un continent est sans précédent dans l'histoire de l'humanité et rien ne nous indique clairement qu'il a désormais commencé à chuter. Mais l'écart est grand, entre le Rwanda, par exemple (croissance de 3,4 %, fécondité atteignant le chiffre stupéfiant de 8,1) et l'île Maurice (croissance de 1,4 %, fécondité de 2,0). Fait non négligeable, d'ici 2025, la population du Nigeria qui se situe maintenant entre 108 et 122 millions d'habitants pourrait atteindre de 280 à 305 millions d'habitants -- soit plus que toute l'Europe du Nord et l'Europe de l'Ouest. La grande question pour l'avenir est de savoir dans combien de temps l'indice de fécondité de l'Afrique chutera pour se stabiliser au taux de renouvellement. Tout retard de 25 ans dans la réalisation de cet objectif -- de 2025 à 2050 -- signifie que 1,5 milliard d'habitants de plus viendront grossir la population totale de l'Afrique d'ici l'an 2100.

Le **Moyen-Orient** se classe au second rang avec un taux de croissance de 2,7 % et un indice de fécondité de 4,9. Sa population qui est actuellement de 134 millions d'habitants pourrait atteindre 223 millions d'habitants d'ici 2025. La Jordanie arrive en tête de la liste de ces pays avec un taux de croissance de 4,1 % et un indice de fécondité de 7,1. Le taux de croissance est encore plus élevé dans la bande de Gaza (4,4 %) et presque aussi élevé en Cisjordanie (3,9 %). La Syrie, le Sultanat d'Oman, le Yémen et l'Arabie saoudite

suivent de très près. L'Iraq se situe à 2,7 % et 6,4. Comme il est prévisible, Israël est parmi les derniers avec 1,6 % et 3,0.

L'Asie du Sud dont le taux de croissance est de 2,2 % et l'indice de fécondité de 4,4, comprend des pays fortement peuplés comme le Pakistan (pratiquement aucun changement récent avec 3,0 % et 6,6), l'Iran (également à 3,3 % et 6,2), le Bangladesh (2,4 % et 4,9), où se concentre la plus grande partie de l'aide bilatérale du Canada à la population, et par-dessus tout l'Inde. Le taux de croissance de cette dernière, à 2,11 %, a baissé par rapport aux 2,22 % de la décennie précédente et son taux de fécondité n'est plus maintenant que de 3,9. Toutefois, sa population totale, que diverses sources évaluent entre 843 et 859 millions d'habitants pourrait atteindre 1,365 milliard en 2025 et dépasser celle de la Chine en 2045.

L'Amérique latine et les Antilles ont un taux de croissance globale de 2,1 % et un indice de fécondité de 3,5 mais certains grands pays d'Amérique du Sud, notamment l'Argentine et le Brésil, et la plupart des pays des Antilles, à l'exception d'Haïti, sont bien en-dessous de ces chiffres. Le Mexique, qui affiche un taux de croissance de 2,3 % et un indice de fécondité de 3,8 se situe légèrement au-dessus de la moyenne de la région mais devrait, d'après les spécialistes du gouvernement américain, amorcer assez rapidement un déclin qui l'amènera au taux de renouvellement. Sa population n'en doublera pas moins avant cette stabilisation. La région dans son ensemble passera de 451 millions de personnes actuellement, à près de 740 millions en 2025.

L'Asie du Sud-est dont la croissance est de 1,9 % et le taux de fécondité de 3,4 comprend des pays où une politique de régulation des naissances a réussi à enrayer une démographie galopante comme l'Indonésie et la Thaïlande² et de grands pays où moins de changements se sont produits, comme les Philippines et le Viet Nam.

La Chine, en raison de son immense population, pèse lourdement dans la balance mondiale; son taux de croissance a été ramené à 1,4 % et son taux de fécondité à 2,3, mais certains indices portent à croire que la baisse connaît un ralentissement. Sa population de 1,13 à 1,15 milliard d'habitants pourrait atteindre près de 1,6 milliard d'habitants en 2025.

L'ancienne URSS³ ne dépasse pas de beaucoup les pays industrialisés de l'Ouest avec 0,8 % et 2,3. Ces taux seraient inférieurs si on supprimait les républiques asiatiques étant donné que le Tadjikistan, par exemple, a l'un des taux les plus élevés du monde.

L'Amérique du Nord suit de près, avec 0,8 % et 2,0 (le Canada a un taux de croissance de 0,78 % et un indice de fécondité de 1,86), de même que le Japon (0,3 % et 1,5)⁴.

Au bas de l'échelle, on retrouve l'Europe, tant celle de l'Est que de l'Ouest, à 0,2 % et 1,7. L'Allemagne et la Hongrie n'assurent plus le renouvellement des générations, ce sera bientôt le cas du Danemark et le reste du continent suivra vraisemblablement dans une vingtaine d'années. Les Albanais, tant en Albanie qu'au Kosovo constituent une exception avec un taux de fécondité de 3,0. Une autre exception, encore plus remarquable pour l'Europe, mais qui figure aux fins des statistiques avec les pays d'Asie, est celle de la Turquie (2,2 % et 3,6). Sa population pourrait presque doubler d'ici 2025.

Tendances au sein des populations

Urbanisation

Les populations urbaines sont relativement beaucoup plus importantes dans les pays industrialisés (73 %) que dans les pays en développement (34 %), mais leur croissance a été beaucoup plus rapide dans ces derniers (de 4,4 à 4,5 % par an). D'ici à 2025, 61 % de la population des pays en développement sera urbaine.

La croissance des villes est alimentée par la migration rurale, tout autant ou plus, que par l'accroissement naturel. D'ici à 2015, les populations rurales de la majorité des pays en développement pourraient commencer à décliner en termes absolus comme ce fut le cas en Europe et en Asie de l'Est pendant une période considérable et suivant le même phénomène qui s'amorce en Amérique du Sud. Comme à tant d'autres égards, l'Afrique constituera une exception puisque ses régions rurales abriteront 260 millions de personnes de plus en 2025, tandis que ses villes augmenteront encore plus rapidement.

L'une des caractéristiques les plus spectaculaires est la croissance rapide des «mégalo-poles», immenses agglomérations urbaines. Le monde compte actuellement 34 villes de plus de cinq millions d'habitants, dont 23 dans les pays industrialisés. En 1990, Mexico, avec ses 20,2 millions d'habitants était devenue la plus grande métropole du monde talonnée de près par Tokyo-Yokohama (18,1 millions d'hab.), Sao Paulo (17,4 millions d'hab.) et New York (16,2 millions d'hab.). Les mégalo-poles dans les pays en développement ont des taux de croissance beaucoup plus élevés et les effroyables problèmes sociaux qu'elles engendrent sont bien connus.

Structure par âge

Parmi les enfants du monde, c'est-à-dire ceux qui ont moins de 15 ans, 17 sur 20 vivent dans des pays en développement. La proportion est encore supérieure dans les régions où l'indice de fécondité est plus élevé comme en Afrique, par exemple, où 45 % des gens sont des enfants. Si les jeunes de 15 à 24 ans vivant dans les pays en développement (19-20 %) sont d'un moindre intérêt sur le plan humanitaire, leur importance politique est plus grande en raison de l'attention que de nombreux gouvernements jugent devoir leur accorder, en particulier dans les villes, pour prévenir leur renversement par ce groupe turbulent. En revanche, les pays industrialisés ont tous une population vieillissante, avec une décroissance de la proportion des personnes d'âge actif.

Fondements théoriques de la croissance rapide de la population

Bien que la croissance démographique ait de nombreuses causes, le phénomène fondamental est couramment décrit en termes de «transition démographique», à savoir l'apparition d'un changement décisif par rapport aux taux élevés de mortalité infantile et de fécondité qui caractérisent généralement les sociétés préindustrielles. C'est au déclin de la mortalité infantile dans les pays en développement, en particulier depuis 1950, non accompagné d'un recul notable de la fécondité, que l'on attribue l'accroissement explosif de la population mondiale depuis cette époque. L'amorce de la baisse de fécondité, qui est souvent assez rapide au début, ralentit le taux de croissance global, sauf si cette baisse est contrebalancée par la poursuite de la diminution de la mortalité infantile. Éventuellement (le manque de précision du mot est éloquent), les taux de fécondité devraient se stabiliser au niveau ou à proximité du taux de renouvellement des générations, la mortalité cessera également de décliner et l'on atteindra une certaine stabilité démographique. Toutefois, les taux de fécondité peuvent encore chuter, comme ils l'ont fait dans la plupart des pays du monde industrialisé ou même remonter, dans une moindre mesure, comme cela s'est produit dans quelques pays⁵. On ne peut en arriver à une parfaite stabilité de la population, que ce soit dans le monde ou dans chacun des pays, mais l'expansion ne peut être infinie et, à un moment donné, la croissance globale cessera obligatoirement. Comme l'illustre l'exemple de l'Afrique mentionné ci-dessus, la question fondamentale est de savoir quand et à quel niveau aura lieu cette stabilisation.

Croissance démographique et migrations

L'accroissement de la population mondiale, en tant que telle, n'est pas un phénomène qui fait partie des préoccupations directes du public des pays industrialisés comme le Canada. L'opinion publique est toutefois de plus en plus consciente d'un phénomène plus tangible, bien qu'indirectement et incomplètement lié à la croissance démographique - à savoir la pression des migrations massives et croissantes de la plupart des pays en développement. On ne saurait donc dissocier ces deux phénomènes mondiaux d'importance majeure lorsqu'on s'efforce de les comprendre et d'arrêter une ligne de conduite à l'égard de l'un ou l'autre.

* * * * *

Notes de la section I :

1. Outre les données canadiennes, les chiffres cités dans le présent document proviennent principalement du Population Reference Bureau de Washington, D.C. et, dans une moindre mesure, des diverses publications de la Division de la population des Nations Unies, qui ne sont pas aussi récentes mais ne présentent pas d'écart significatif. Les taux d'accroissement du pourcentage sont ceux de l'accroissement naturel; l'immigration (ou l'émigration) est une question distincte, sans importance sur le plan statistique pour la plupart des pays, le Canada constituant l'une des exceptions.
2. L'indice de fécondité de la Thaïlande a chuté de façon extraordinaire de 46 % en dix ans, ce qui le situe actuellement, avec 2,3 près du taux de renouvellement des générations.
3. Pour des raisons pratiques, nous utiliserons les termes désuets d'«URSS» et de «soviétique» dans le présent document.
4. Le taux de croissance réelle de la population canadienne était en 1990 de 1,44 %, la différence étant imputable à l'immigration nette de 174 600 personnes, chiffre qui est probablement le plus élevé dans les 30 dernières années. Suivant les niveaux d'immigration de l'avenir, notre population pourrait atteindre un sommet de 32 millions d'habitants dans 35 à 40 ans et ensuite décliner lentement. La population nipponne commencera à chuter en 2010 ou 2020.
5. Cette remarque est valable également pour le Canada dans les deux dernières années. Toutefois, l'augmentation récemment annoncée de l'indice de fécondité du Canada qui

atteindrait 1,86 (en hausse par rapport à 1,76 en 1989) n'est pas considérée par Statistique Canada comme une preuve d'une tendance à la hausse sur le long terme, mais constitue probablement un phénomène temporaire. Sur le plan régional, l'indice de fécondité du Québec a dernièrement grimpé beaucoup plus rapidement que celui des autres provinces, mais, à un niveau de 1,72, il se situe encore bien au-dessous de la moyenne nationale -- fait qui n'est pas sans importance politique.

II – Effets nationaux de l'accroissement rapide de la population

Les effets de l'explosion démographique sur les sociétés et les pays sont extrêmement complexes en raison des nombreux facteurs étroitement reliés entre eux et les spécialistes ne sont pas parfaitement d'accord sur tous ces effets. Les grandes lignes sont cependant assez claires.

Effets économiques

C'est la combinaison de la pauvreté généralisée et d'une croissance démographique rapide, plutôt que le second phénomène isolé, qui handicape si gravement les économies des pays en développement. Une démographie galopante anéantit le plus souvent complètement ou presque les effets de la croissance du PNB; et le développement lui-même peut s'en trouver ralenti ou paralysé. Cependant, si l'accroissement démographique est un obstacle au développement économique, son ralentissement ne résout pas nécessairement les problèmes économiques; il facilite cependant l'adoption de mesures dans d'autres domaines pour y faire face.

L'absorption de la main-d'oeuvre est de toute évidence un immense problème pour la plupart des pays aux prises avec une démographie foisonnante, même s'il n'est pas possible d'établir une corrélation simple. C'est de plus en plus un problème urbain étant donné que c'est là que la population augmente le plus rapidement. Le résultat n'est pas tant un réel chômage (cette situation est tout simplement impossible pour la plupart des gens des pays sans filet de sécurité sociale) mais, à grande échelle, le sous-emploi chronique caractérisé par des emplois de faible productivité -- désespérément précaires -- avec les conséquences désolantes que tout visiteur d'un pays du tiers monde peut observer. La plus grande partie de la dette accumulée dans les années 70 et 80 par les pays du Sud a été contractée pour obtenir des capitaux de façon à employer d'une manière quelconque une jeunesse urbaine radicalisée en rapide expansion¹, avec pour résultat un énorme accroissement de la fonction publique source d'emplois, qui a contribué à alimenter l'inflation.

L'apparition de grandes famines à l'échelle mondiale est peu vraisemblable aux taux de croissance démographique prévus. En dépit des déséquilibres locaux, la production alimentaire mondiale a jusqu'à maintenant été plus qu'en mesure de suivre le rythme de l'accroissement démographique, excepté en Afrique subsaharienne où la malnutrition s'est accrue. De façon plus générale, une hausse de la production est possible avec des investissements plus importants et l'innovation technologique, bien que de toute évidence il y ait des limites infranchissables². Mais les objectifs de développement plus vastes sont déjà sévèrement compromis par le besoin de tracteurs, d'engrais et de capitaux pour

augmenter la production alimentaire. On constate également une plus grande pression sur des ressources en eau de plus en plus rares et ce problème prendra une ampleur considérable dans l'avenir. Des pays comme l'Iran et l'Égypte ont dû recourir à des importations alimentaires plus importantes pour nourrir leurs populations en expansion, ce qui a aggravé le déséquilibre de leur balance des paiements.

Répercussions environnementales

«Au lieu de se heurter aux limites de la production alimentaire envisagées par Malthus, notre génération se heurte aux limites de l'environnement auquel nous imposons le fardeau de milliards de personnes de plus et de billions de dollars supplémentaires d'activité économique. ...La limite (à la population) imposée par l'exigence de durabilité est indubitablement beaucoup plus basse, beaucoup plus difficile à calculer»³. (traduction libre)

Le problème est triple :

- i) **Les pays les plus démunis ne peuvent se permettre d'utiliser la technologie et les investissements pour compenser l'expansion croissante de leur population ou sont mal équipés pour le faire.** Afin de survivre, ils ont recours à des mesures désespérées qui peuvent mener à la désertification, à la pénurie d'eau, au surpeuplement sur des terres peu productives (comme au Bangladesh), à la misère urbaine ou à la déforestation.
- ii) **Le processus de développement économique pour faire face à la croissance démographique peut en soi être extrêmement coûteux pour l'environnement :** utilisation généralisée de pesticides et d'engrais; utilisation massive de la houille comme source d'énergie pour l'industrialisation, comme en Inde et en Chine; pompage ininterrompu d'eau puisée dans des nappes phréatiques non renouvelables.
- iii) **La technologie de pointe et la consommation élevée de ressources et d'énergie des pays industrialisés, en dépit de leur faible croissance démographique, peuvent produire tout autant de dommages à l'environnement, bien que les méthodes soient en grande partie différentes.**

De toute évidence, les notions de développement durable et de finitude de la biosphère sont au coeur du problème population-environnement. Il n'y a pas de réponse simple.

Répercussions sociales et politiques

L'explosion démographique a des effets extrêmement corrosifs sur les institutions politiques et sociales. Les pressions démographiques, alliées à d'autres facteurs, peuvent faire éclater les rôles familiaux, élargir les inégalités de revenu ou affaiblir les structures d'autorité traditionnelle. La solution choisie peut alors être de quitter les régions rurales pour les villes où les gens pensent souvent que la vie sera quand même plus facile dans les bidonvilles que sur des terres épuisées et surpeuplées. De là, certains essayent de partir encore plus loin, vers des pays industrialisés comme le Canada.

L'autre réaction, tant dans les mégapoles grouillantes de monde que dans les campagnes, est d'exprimer les intérêts collectifs et de classe d'une façon beaucoup plus agressive aux autorités. Par ailleurs, les différences de croissance démographique entre les groupes ethniques ou culturels peuvent alimenter les conflits internes; nous ne manquons pas d'exemples récents ou actuels au Liban, en Israël et dans les territoires occupés, sans parler de l'URSS, de l'Afrique du Sud et de la Yougoslavie. Dans ce pays, l'explosion démographique de la population albanaise a contribué à créer ce qu'une étude a qualifié de «bombe à retardement» en Serbie.

Le résultat observé presque partout est un resserrement de la poigne de l'État pour assurer la sécurité face au désordre réel ou à la simple crainte du désordre, à défaut de défendre simplement des privilèges en péril. Par conséquent, la croissance démographique peut être un obstacle majeur à l'évolution démocratique d'un pays et au respect des droits de la personne⁴.

L'accroissement rapide de la population favorise également un accroissement tentaculaire et souvent la paralysie de l'appareil administratif des gouvernements. D'énormes pressions s'exercent sur des services de santé, d'éducation et sociaux déjà inadéquats. L'expansion elle-même épuise des bureaucraties inefficaces qui se retrouvent encore moins en mesure de faire face à de nouveaux problèmes comme la dégradation de l'environnement ou les chocs entraînés par la fluctuation des cours mondiaux.

* * * * *

Notes de la section II

1. Ces efforts ne réussissent pas toujours à permettre aux gouvernements d'éviter les problèmes politiques. En Algérie, par exemple, où plus de la moitié de l'électorat a moins de 30 ans, c'est probablement cette fraction de la population qui a été en grande partie responsable de l'élection récente du Front islamique du salut (FIS) parti radical, interdit depuis par les autorités.
2. La réussite la plus connue est celle de l'Inde, qui est devenue autosuffisante dans sa production alimentaire grâce à la «révolution verte». En sera-t-il encore de même lorsque ses 800 millions d'habitants et plus deviendront 1,6 milliard?
3. Tiré d'un article intitulé From Malthus to Sustainable Growth, de Nathan Keyfitz, de l'Institut international pour l'analyse des systèmes de haut niveau, Vienne, 23 juillet 1991.
4. Le premier ministre de l'Inde, par exemple, dans une allocution prononcée dans le cadre d'une réunion du Commonwealth en octobre 1991 a mentionné la «stabilisation démographique» au nombre des facteurs qui sont «des conditions préalables à la démocratie».

III - Effets internationaux d'une rapide croissance démographique

L'économie mondiale et l'environnement

Avec tant de pays freinés à divers degrés par, entre autres facteurs, la croissance démographique, les déséquilibres du développement économique mondial, en général, sont encore accentués, de même que d'autres phénomènes connexes comme l'endettement du tiers monde. Les effets potentiels de l'aide publique au développement se trouvent atténués à mesure qu'augmentent les populations clientes; les investissements du tiers monde dans le capital humain s'affaiblissent et la qualité de l'éducation se détériore; ils représentent des marchés plus pauvres pour les échanges internationaux et les pressions migratoires augmentent¹. Le marasme économique des dernières années a mis plus abruptement en relief les problèmes sous-jacents.

Bien que la plupart des dégradations environnementales liées à la croissance démographique soient concentrées dans le pays ou la région visée, les problèmes environnementaux mondiaux comme les changements climatiques et le réchauffement global s'en trouvent également intensifiés. Même si la responsabilité des pays riches où la population a pratiquement cessé de croître est au moins aussi importante, les premiers à souffrir pourraient bien être les pays vulnérables caractérisés par une croissance démographique élevée -- habitants de la côte de l'Égypte ou du Bangladesh, paysans qui s'efforcent de cultiver les terres marginales qui bordent le Sahara.

Relations entre les États

En raison des bouleversements à grande échelle des rapports démographiques mondiaux qui sont appelés à se poursuivre longtemps encore dans le siècle à venir, on verra apparaître de nouvelles tensions dans le système international d'États théoriquement également souverains.

Le rapport ne se ramène pas à un simple rapport entre le pouvoir national et la population globale. Les autres facteurs évidents sont la solidité de l'économie d'un pays (dans la mesure où il n'est pas submergé par la croissance démographique en soi), son infrastructure technologique et son système éducatif, ainsi que son degré d'unité et de volonté nationales². Mais les chiffres purs et simples comptent également. Nous entendrons vraisemblablement les pays en développement les plus peuplés affirmer de plus en plus la nécessité de repenser les relations internationales en fonction du nombre d'habitants, en particulier s'ils progressent sur le plan technologique et économique et peut-être sur le plan militaire.

Il faut donc s'attendre éventuellement, à de fortes pressions en vue d'un remaniement de la liste des pays qui sont considérés aujourd'hui comme de grandes puissances. Les Indiens, par exemple, ont récemment commencé à parler officiellement de la nécessité d'adjoindre l'Inde et le Brésil au Conseil de sécurité en raison de leur situation géographique et de leur nombre, de même que le Japon et l'Allemagne du fait de leur puissance économique. D'autres, y compris présumément le nouveau secrétaire général, font des suggestions analogues et ajoutent également le Nigéria à la liste. Pour l'instant, ces idées n'aboutissent pas, mais elles sont de mauvais augure. Le monde, à l'aube du XXI^e siècle, est peut-être dominé économiquement par les trois géants économiques de l'Amérique du Nord, de l'Europe et du Japon, mais comment s'y prendront ces entités, avec leur faible taux de croissance et leurs populations peut-être bientôt en déclin, pour rivaliser avec les nouveaux géants démographiques en expansion que sont la Chine, l'Asie du Sud et l'Amérique du Sud? Les migrations ne seront que l'un des nombreux sujets de dissension entre eux.

* * * * *

Notes de la section III

1. Les rapports entre la croissance démographique et les pressions migratoires sont analysés plus loin à la section VI.
2. Ceci ne se concrétise pas toujours. L'Iraq, jusqu'à il y a quelques années, pensait qu'une population plus nombreuse renforcerait sa puissance militaire et a, par conséquent, négligé la régulation des naissances, de même que son rival l'Iran. Un dirigeant syrien a récemment déclaré à un ministre en visite qu'à long terme le temps jouait en faveur des Arabes contre Israël et il a essayé de prouver le bien-fondé de son affirmation en signalant que tous les cinq ans la population de la Syrie augmente d'un plus grand nombre d'habitants que la population totale d'Israël.

IV – Facteurs affectant la réduction de la croissance démographique

Généralités

L'éventuel déclin et l'interruption de la croissance de la population mondiale seront **graduels et inégaux**, et il y aura une variété de facteurs à l'oeuvre dans différents pays. Par conséquent :

- après le passage d'un taux de fécondité préalablement élevé au taux de renouvellement, quelque 50 ans s'écoulent avant que la population n'atteigne son point de stabilité;
- de même qu'on peut parler d'explosion démographique, un recul spectaculaire de cette croissance peut se produire en quelque sorte plus rapidement dans les pays en développement, que ce ne fut le cas précédemment en Europe, et comme l'illustre l'exemple de certains pays économiquement vigoureux de l'Asie de l'Est et du Sud-Est; mais ce recul peut d'une manière inattendue être enrayé à un stade prématuré; de récents indices alarmants font état, par exemple, d'un arrêt de la décroissance dans des régions névralgiques comme l'Inde, la Chine et l'Afrique;
- les mesures générales de développement et de planning familial se complètent mutuellement en favorisant la baisse de la fécondité, mais d'une manière complexe, qui n'est pas parfaitement mesurable; différentes sociétés réagissent différemment à des circonstances analogues.

Le développement économique, social et culturel

Le développement économique résultant d'une augmentation réelle du revenu par habitant peut favoriser l'accès d'un plus grand nombre à l'éducation; une plus grande proportion de la population est informée des méthodes modernes de contraception et se trouve en mesure d'en bénéficier; la proportion des mariages précoces diminue. Il devient possible de sensibiliser un plus grand nombre de gens, par la télévision et d'autres moyens, aux normes des familles occidentales et de leur donner le désir de les imiter, y compris dans leurs travers. Ces procédés, qui passent par les élites comme de nombreux autres aspects de la modernisation, sont d'abord exploitables dans les villes et sont par conséquent liés à l'urbanisation. Le développement donne également au gouvernement plus de ressources qui peuvent lui servir en partie, s'il le juge à-propos, à faire face aux problèmes démographiques.

Une croissance économique soutenue, si elle atteint les plus démunis, peut ébranler des idées bien ancrées qui font que les parents pensent qu'ils ont besoin de nombreux

enfants pour leur assurer la sécurité dans leurs vieux jours ou fournir de la main-d'oeuvre pour la ferme familiale; mais pour cela il faut que la mortalité infantile ait déjà chuté bien avant afin que les parents puissent être convaincus que suffisamment d'enfants survivront. Entre-temps, la population augmente. Les reculs temporaires de l'économie, en ajoutant à l'incertitude, peuvent ralentir le déclin de la fécondité.

La condition féminine

L'amélioration de la condition économique et sociale des femmes, et plus particulièrement de leur éducation, joue un rôle extrêmement important dans la baisse de fécondité. Elle les rend plus aptes et plus enclines à faire des choix concernant la taille de la famille, plus réceptives à l'innovation, y compris les méthodes contraceptives, et leur donnent des solutions économiques autres qu'un mariage précoce. Si leur société ne les confine plus exclusivement à leur rôle traditionnel de mère, sans pratiquement aucun autre choix, elles ont tendance à se marier plus tard et à préférer avoir moins d'enfants. L'éducation féminine au-delà du strict minimum, de même que l'amélioration des services sanitaires, réduit la mortalité infantile et améliore les conditions de vie des enfants et des mères de façon générale; cette amélioration peut en fin de compte abaisser les taux de natalité en donnant aux parents moins de raisons de se prémunir contre le risque de non-survivance de leur progéniture.

Contraception - Connaissance et accès

La «variante moyenne» des projections de population des Nations Unies est fondée sur l'hypothèse peut-être hardie que l'utilisation de la contraception dans les pays en développement passera de son niveau actuel d'environ 51 ou 52 % à 59 % d'ici l'an 2000 et à 73 % à l'horizon de 2025. Les progrès accomplis sont déjà remarquables : le taux était bien en-dessous de 10 % en 1960 et de 45 % en 1983. La connaissance d'au moins certaines méthodes modernes de contraception dépend en partie de l'âge et de l'éducation, mais est maintenant assez répandue dans le tiers monde, sauf en Afrique subsaharienne. Cependant, l'accès à ces méthodes et la volonté réelle d'y avoir recours varient considérablement; au Pakistan, par exemple, l'utilisation de contraceptifs est encore inférieure à 10 %. Mais généralement parlant, il y a actuellement **une grande demande non satisfaite dans les pays en développement**. Il apparaît donc que les programmes de planning familial, lorsqu'ils sont bien conçus, sont bien acceptés et de plus en plus efficaces pour abaisser les taux de fécondité dans la plupart des régions; le problème réside plutôt dans le caractère inadéquat des ressources nationales et internationales.

Facteurs d'inégalité ou faisant contrepoids

Mais toute généralisation est dangereuse. La fécondité peut être différente dans des régions économiquement semblables du même pays (y compris du Canada). Elle a chuté dans certains pays ou régions démunis comme la Sri Lanka ou les États du sud de l'Inde qui n'ont guère enregistré de progrès économique (bien que la condition féminine s'y soit considérablement améliorée); alors que chez les voisins plus riches comme les Philippines ou le nord de l'Inde, les taux demeurent beaucoup plus élevés. Si la Grèce et le Sultanat d'Oman ont à peu près le même PNB par habitant, le taux de fécondité est de 1,5 chez l'un et de 7,2 dans l'autre. À certains endroits, des facteurs politiques encouragent en réalité la croissance démographique : c'est le cas des Arabes des territoires occupés, par exemple, qui réagissent à la supériorité numérique des Israéliens et à l'arrivée des colons; de certaines petites tribus du Kenya qui se sentent menacées si elles ne conservent pas leur importance relative et de certains groupes d'extrême gauche d'Amérique latine qui décrivent la régulation des naissances comme un complot destiné à restreindre le nombre des opprimés.

Le SIDA, en dépit de ses effets dévastateurs dans un certain nombre de régions, ne fera probablement pas reculer la croissance démographique de l'Afrique subsaharienne de plus de 0,5 % annuellement dans la décennie à venir, mais les estimations précises ne sont pas encore disponibles. Certaines élites seront cependant particulièrement décimées.

La malnutrition véritablement sévère est suffisamment rare pour ne pas modifier de façon notable les statistiques d'accroissement démographique; quant aux carences alimentaires, bien qu'elles soient tristement courantes dans un certain nombre de pays, elle n'ont que peu d'effets sur la fécondité.

Excepté dans quelques pays extrêmement petits, l'émigration permanente ne figure pas au nombre des principaux facteurs qui contribuent à contenir la croissance démographique comme ce fut le cas dans l'Europe du XIX^e siècle. En tant que pourcentage de l'accroissement démographique, elle ne représente que 2 à 3 % en Amérique latine et beaucoup moins en Asie et en Afrique.

Les facteurs religieux n'ont pas partout les mêmes effets. Si l'on tient compte de la doctrine papale sur la contraception dans certains pays catholiques comme dans les Philippines, le message passe moins bien dans d'autres pays comme la plupart des pays d'Amérique latine et guère dans les pays européens comme l'Espagne, l'Italie et l'Autriche qui ont maintenant des taux de fécondité parmi les plus bas au monde. Le dogme musulman n'a pas de principes qui interdisent les méthodes de contraception modernes, excepté celles qui sont irréversibles et certains textes du Coran peuvent même être interprétés comme incitant véritablement à l'espacement des naissances. La résistance de

certaines sociétés musulmanes conservatrices tiennent surtout à leurs idées sur l'infériorité de la femme et au sentiment qu'ils ont que la régulation des naissances est une intrusion occidentale dans leurs coutumes traditionnelles.

Politiques démographiques des gouvernements nationaux

La majorité des pays en développement ont une politique démographique, en particulier ceux d'Asie, mais moins ceux d'Amérique latine et encore moins ceux d'Afrique. Les premières politiques de cet ordre étaient principalement d'inspiration occidentale et de nombreux pays en développement les ont au départ considérées comme une sorte de plan conçu par l'Occident pour réduire les demandes d'aide. Cette attitude a graduellement mais presque complètement changé au cours des 30 dernières années. Les politiques gouvernementales peuvent contribuer à réduire la croissance démographique par les moyens suivants :

- en transformant les conditions économiques et sociales, qui favorisent un haut taux de fécondité, en particulier celles des femmes;
- en instituant ou en généralisant les programmes de **planning familial**, par des cours d'éducation populaire sur les avantages et les méthodes de régulation des naissances et la prestation de contraceptifs efficaces et d'autres installations de **planning familial**; 123 pays subventionnent maintenant de tels programmes et seulement quatre se sont prononcés contre;
- en adoptant des mesures directement **incitatives ou dissuasives** comme les déductions d'impôt, les prestations de maternité, le logement, des paiements directs et, dans certains pays, des mesures ouvertement **coercitives** comme en Chine et en Inde à une certaine époque. Dans les pays désespérément pauvres et dotés de bureaucraties locales désireuses de donner satisfaction aux donateurs étrangers par trop zélés, la distinction entre mesure incitative et coercition (un sari en contrepartie de la stérilisation?) n'est pas toujours nette -- d'où l'intérêt de privilégier une démarche délibérée, comme principe, ce que préconise à juste titre de la politique canadienne (voir l'annexe III).

Les pays en développement dépendaient au début presque entièrement des donateurs étrangers puis ont puisé de plus en plus dans leurs propres fonds, augmentés de l'aide étrangère, pour leurs programmes démographiques. Nombre d'entre eux sont encore loin derrière la Chine et l'Inde qui financent maintenant respectivement de 98 à 99 % et de 93 à 94 % de leurs programmes, mais la BIRD estime que les pays en développement consacrent maintenant globalement quelque trois milliards de dollars à leurs politiques démographiques, 675 millions de dollars supplémentaires provenant d'autres pays. C'est ce dernier chiffre qu'il convient d'accroître substantiellement si l'on veut voir se concrétiser le cas de la «variante moyenne» des projections des Nations Unies.

Il n'en reste pas moins que la nature des politiques démographiques varie largement de même que la priorité que chacun des pays en développement leur accorde véritablement sur le plan pratique. Il est évidemment essentiel que les dirigeants fassent preuve d'une «volonté politique» sans faille. Souvent, les activités de contrôle des naissances ne sont pas intégrées et sont confiées aux ministres de la Santé sans concertation avec les ministres de la planification ou des finances. Les politiciens les ignorent, sauf lorsque des missions d'aide occidentales sont en visite. Il y a des cas où un tel programme a existé, mais sans la volonté nécessaire et sans résultats -- au Pakistan, au Zaïre et, jusqu'à récemment, au Kenya et en Égypte; dans certains autres pays, la fécondité a baissé de façon significative avec la seule aide des ONG -- par exemple en Colombie et au Brésil dans les années 70; et naturellement il y a eu un certain nombre de politiques à succès où un programme soutenu par une véritable volonté politique a produit des reculs analogues ou plus importants -- on peut citer à cet égard l'Indonésie, la Sri Lanka, le Mexique, la Chine (principalement dans les villes et beaucoup moins maintenant en milieu rural) et le Bangladesh; des réussites encore plus spectaculaires ont été obtenues en Corée du Sud et à Taïwan où le nombre d'enfants n'assure plus maintenant le renouvellement des générations; la rapidité de leur développement économique a de toute évidence été un facteur crucial. La Malaisie est un cas curieux : elle milite en faveur de la régulation des naissances mais désire dans le même temps ralentir le déclin de la fécondité de façon à ce que sa population qui compte maintenant environ 18 millions d'habitants ne se stabilise pas avant d'avoir atteint 70 millions en 2100. Cette attitude reflète peut-être le désir de voir un accroissement relatif de la proportion des Malais dans la population totale.

* * * * *

V – Questions démographiques dans la communauté internationale

Au cours des 40 dernières années, la question de l'accroissement rapide de la population mondiale, à l'origine surtout confinée aux cercles universitaires depuis l'époque de Malthus, est graduellement devenue un sujet de préoccupation, pour les institutions internationales et pour les gouvernements nationaux, d'abord dans les pays industrialisés et, plus récemment, dans la plupart des pays en développement également. Toutefois, en raison de la complexité et, pour certains, du caractère explosif du sujet, l'attention qui lui a été consacrée par les dirigeants politiques a été sporadique et inégale. Quoi qu'il en soit, cette attention n'est nullement proportionnée à l'immense importance de cette question pour l'avenir économique et politique du monde. Si les liens avec les autres grandes questions mondiales commencent à être évalués et compris dans la communauté internationale par un assez grand nombre de gens, au-delà du cercle immédiat des fonctionnaires et universitaires spécialistes de la question, là encore, la situation est inégale :

-- L'interrelation entre la croissance démographique rapide et le sous-développement économique dans le tiers monde est maintenant largement reconnue -- même si elle n'est pas universellement soulignée -- par la communauté internationale.

-- La relation tout aussi importante et tout aussi complexe entre les problèmes démographiques et environnementaux, bien que reconnue sur le plan des idées, est moins mise en évidence par les instances internationales, comme l'ont démontré les hésitations sur la question à l'occasion des préparatifs de la CNUED.

-- Mais le lien entre la croissance démographique mondiale et les mouvements migratoires, qui revêt tant d'importance pour le Canada, vient à peine d'être sérieusement abordé par les gouvernements et les institutions internationales.

Les activités des institutions internationales et des gouvernements dans le domaine démographique sont analysées de manière assez précise à l'annexe I du présent document. Pour résumer, disons qu'il existe deux organismes internationaux administrant d'importants programmes dans le domaine de la démographie, à savoir le **Fonds des Nations Unies pour la population**, qui oeuvre au sein du système des Nations Unies, et la **BIRD**; un certain nombre d'organismes dont les programmes démographiques constituent un élément mineur, comme l'**OMS**, l'**UNICEF**, l'**OIT** et l'**UNESCO**; et une vaste organisation non gouvernementale efficace dont l'activité internationale est bien financée, la **Fédération internationale pour le planning familial**.

Il y a ensuite d'autres organismes qui sont avant tout des tribunes se prêtant à l'analyse, aux débats et à la promotion des questions démographiques. Ce sont la **Commission démographique des Nations Unies**, la **Division de la population du Secrétariat**

des Nations Unies et (de façon intermittente) le Comité d'aide et de développement (DAC) de l'OCDE de même que diverses ONG soutenues en tout ou en partie par les gouvernements.

Ces 20 dernières années, il y a eu par ailleurs de nombreuses conférences et déclarations internationales qui ont contribué à concentrer l'attention sur les questions démographiques ainsi qu'à établir des lignes directrices pour l'action internationale et gouvernementale. Les plus importantes, et de loin, ont été la Conférence internationale des Nations Unies sur la population qui s'est déroulée en 1974 à Bucarest et la Conférence internationale de 1984 sur le même thème qui a eu lieu à Mexico; elle sera remplacée par la Conférence internationale sur la population et le développement en 1994 qui promet d'être un événement international majeur, presque de la même envergure que la CNUED, bien que ce ne soit pas une conférence au sommet. Les mouvements de population intérieurs et internationaux feront partie des thèmes abordés. Nous en parlons d'une manière plus approfondie à la section XIII du présent document.

Parmi les autres réunions récentes ou les documents portant à divers degrés sur le problème démographique, mentionnons le rapport de la Commission Brundtland de 1987, la Déclaration d'Amsterdam de 79 pays sur la démographie en 1989, les communiqués de 1990 et 1991 des sommets du G-7 (brefs documents sans réelle analyse), le rapport de la South Commission d'août 1990, le Sommet mondial pour les enfants de septembre 1990, la Déclaration de Paris de septembre 1990 et la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés ainsi que les diverses résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies. Les Canadiens ont participé à tous ces événements excepté, naturellement, à la South Commission.

Parmi les événements encore à venir, en plus de la Conférence internationale de 1994, mentionnons la CNUED (juin 1992), dont malheureusement la démographie ne constituera qu'un thème annexe parmi d'autres, en dépit de l'importance du lien environnement-population et l'Année internationale de la famille en 1994 qui, aux dires de certains, pourrait servir de tribune à des organismes présentant des points de vue plus traditionnels sur le sujet.

La progression lente et inégale des questions démographiques au programme des grands débats internationaux est encore confirmée par le fait que la question n'a pas encore été sérieusement abordée par deux tribunes importantes pour le Canada, qui comportent toutes deux une dimension nord-sud appréciable, à savoir le Commonwealth et la Francophonie.

Les pays industrialisés ont consacré environ 1,3 % de leur aide publique au développement à la population au cours de la dernière décennie -- une proportion

relativement stable -- les États-Unis fournissant près de la moitié du total. L'aide est cependant privée du leadership officiel de pays donateurs, en raison du refus des administrations Reagan et Bush de contribuer au Fonds des Nations Unies pour la population et à la Fédération internationale pour le planning familial et aucun autre pays ne s'est proposé pour les remplacer. On constate d'importantes divergences entre les pays de l'OCDE dans les montants relatifs qu'ils accordent à la population au sein de leurs programmes d'aide et dans la répartition géographique de leurs efforts. Le Canada se situe proportionnellement dans la moyenne mais en tête de la plupart des pays du sommet autres que les États-Unis; notre activité bilatérale est en grande partie concentrée en Asie (Bangladesh) avec uniquement une participation minimale en Afrique, qui connaît en fait la plus grande croissance démographique.

En ce qui concerne l'avenir, les avertissements à la communauté internationale sont devenus plus accentués et plus explicites concernant la nécessité de redoubler d'efforts sur les problèmes démographiques au cours de la décennie, car chaque année de retard ne fera qu'amplifier les problèmes sous-jacents, y compris ceux des migrations, et entraver encore plus le développement économique du tiers monde. Mais compte tenu de la récession et des pôles d'attraction politiques que représentent les événements d'Europe de l'Est et au-delà, rien ne prouve que les dirigeants occidentaux s'attaqueront vigoureusement au problème.

* * * * *

VI -- Les migrations -- Envergures et causes

Les courants migratoires sont devenus un phénomène mondial d'importance majeure, dont les répercussions se font de plus en plus sentir sur les relations internationales de même que sur les politiques intérieures. Nous nous trouvons face à des courants et surtout à un formidable potentiel de migration de masse. Ces migrations sont :

--à la fois intérieures et internationales;

--entre les pays en développement, entre les pays industrialisés et, la plupart du temps litigieusement, des pays en développement vers les pays industrialisés;

--étroitement liées, par les causes et les effets, à la croissance démographique mondiale, même si l'on ne peut établir une corrélation dans chaque cas d'espèce avec la taille réelle des populations ou le degré de pauvreté des différents pays d'émigration.

Les chiffres

Quelque 17 millions de personnes sont considérées comme des réfugiés internationaux ou «dans une situation analogue à celle des réfugiés» et l'on estime que le nombre des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays est au moins de l'ordre de 20 millions. Dans les deux catégories, la grande majorité de ces personnes se trouvent dans les pays en développement et notamment dans les plus démunis, même si ce sont celles qui se pressent aux frontières des pays occidentaux qui reçoivent le plus d'attention¹. Certaines populations de réfugiés existent depuis de nombreuses années, alors que d'autres sont nouvelles; certaines sont authentiques, quelle qu'en soit la définition qu'on donne au terme, et d'autres le sont moins; et le nombre total fluctue en raison de la situation politique et économique.

À côté de ces populations, on dénombre plusieurs millions de personnes qui ne demandent pas le statut de réfugié, mais qui quittent leur pays pour chercher un travail temporaire ou un foyer permanent ailleurs, ou qui le feraient tout de suite si elles pouvaient le faire. Ces mouvements de population également sont aussi nombreux dans le monde en développement qu'à l'extérieur, et comme dans le cas des véritables réfugiés ou de ceux qui se considèrent comme tels, ils aboutiront à un immense brassage instable de populations étrangères qui peuvent rapidement devenir une source de conflit et d'instabilité à l'intérieur des pays. Quant aux mouvements potentiels, ils peuvent également susciter des préoccupations : l'un des exemples actuels est la crainte d'un énorme déplacement de masse

de Slaves fuyant l'Union soviétique démembrée -- crainte jusqu'à maintenant injustifiée compte tenu de l'évolution de la situation².

Liens avec la croissance démographique

L'esquisse des principales causes des pressions migratoires du monde en développement confirme l'idée que l'explosion de la démographie est un facteur indirect qu'on retrouve dans la plupart d'entre elles :

--la **pauvreté généralisée et la stagnation du progrès économique**, amplifiées par la croissance démographique, persuadent de nombreuses personnes, en particulier celles qui font partie des éléments les plus évolués et qui sont au courant de la disparité frappante entre pays riches et pays pauvres, lorsqu'elles ont des contacts dans ces pays, qu'elles pourraient et devraient essayer d'émigrer;

--la **surpopulation rurale** favorise les migrations intérieures à destination de villes déjà surpeuplées et incite donc, habituellement, d'autres personnes à émigrer; si un milliard de personnes migrent vers les villes dans les 20 prochaines années et que 5 % d'entre elles s'efforcent alors de gagner l'étranger, le nombre d'émigrants atteindra 50 millions de personnes;

--l'**instabilité politique, l'agitation sociale ou les tensions ethniques** souvent renforcées par les effets d'une croissance démographique générale ou inégale provoquent la répression des autorités et des violations des droits de la personne et peuvent même entraîner des désordres civils causant la fuite temporaire ou permanente de réfugiés, à titre individuel ou en masse;

--par ricochet, un **conflit international sanglant**, entraînant des mouvements encore plus tragiques de réfugiés, pourrait résulter des migrations susmentionnées; comme l'a signalé une étude de l'Institut international d'études stratégiques, «étant donné que la structure des conflits dans le tiers monde est devenue de plus en plus internationale, du fait que les gouvernements et les forces de l'opposition ont des protecteurs à l'étranger et ont relativement facilement accès aux armes, ...les guerres intestines du tiers monde sont devenues interminables, entraînant des cohortes sans fin de gens à traverser les frontières» (traduction libre);

--la **dégradation considérable de l'environnement** induite en partie par la pression démographique, peut contraindre des gens à quitter en grand nombre leur foyer, généralement à l'intérieur du même pays, puisque c'est couramment les plus défavorisés qui doivent s'enfuir. Il y a bien 10 millions d'Africains qui ont ainsi été

contraints de quitter leurs terres dans les années 1980 à la suite de la sécheresse et de la progression du Sahara.

Migration politique ou économique?

Le tableau que nous avons brossé ci-dessus est complexe et plein de recoupements, mais la communauté internationale, par la Convention de Genève de 1951 et les régimes nationaux d'octroi du droit d'asile, s'est efforcée de simplifier la question pour de louables motifs d'ordre humanitaire en classant les raisons de migration en deux catégories distinctes -- les raisons exclusivement ou principalement économiques ou environnementales et les raisons exclusivement ou principalement politiques (fuite pour échapper aux persécutions, etc.).

Dans de nombreux cas, la distinction est valable : travailleurs turcs et nord-africains en Europe, habitants du Bangladesh au Royaume-Uni, Asiatiques et Arabes de régions plus pauvres dans les pays du Golfe, Antillais et Mexicains aux États-Unis et au Canada, Sahéliens en Côte d'Ivoire, Polonais en Allemagne, Vietnamiens et Cubains en Europe de l'Est -- tous n'ont émigré que pour chercher de meilleures conditions économiques, même si certains prétendent le contraire.

Un certain nombre d'autres mouvements de population peuvent être considérés comme presque entièrement fondés sur des motifs politiques, du fait que les migrants considèrent qu'ils sont personnellement ou collectivement en danger (leur cause étant particulièrement convaincante lorsque de toute évidence ils n'ont rien à gagner, ou si peu, économiquement de leur fuite) : entrent dans cette catégorie les Turcs bulgares en Turquie, les Kurdes en Iran, les Palestiniens dans diverses régions du Moyen-Orient, les Américains d'Amérique centrale au Mexique, les Afghans au Pakistan, les Somaliens dans les pays voisins et, en théorie, tous ceux qui sont considérés comme des réfugiés au titre de la Convention.

Mais de plus en plus, la distinction entre migrants économiques et politiques a tendance à s'estomper sous la pression du nombre. Les causes ultimes des pressions migratoires -- sous-développement économique, explosion démographique et oppression politique -- sont toutes entremêlées et réagissent l'une sur l'autre pour créer des situations désespérées dont les gens essaient de s'échapper par millions en s'enfuyant.

Partout les motifs sont complexes. Qu'il suffise de penser aux Juifs soviétiques³, aux Cambodgiens, aux boat people du Viet Nam, aux Iraniens, aux Albanais, aux Tamils de la Sri Lanka, aux Sikhs, aux Russes, aux Chinois du continent ou de Hong Kong. La plupart de ces pays sont en proie à l'incertitude politique concernant l'avenir, ou à des violations des droits de la personne dans le présent; mais les problèmes politiques ne pèsent pas de la

même façon sur tous et la migration présente aussi généralement un avantage économique évident. Un Tamoul peut être véritablement en danger alors qu'un autre -- paysan insignifiant -- ne sera jamais inquiété par les autorités sri-lankaises.

Autres complexités

Les courants migratoires particuliers, quelle que soit leur époque, relèvent de l'idiosyncrasie, tant en ce qui concerne les pays d'émigration que les pays d'accueil. La classe sociale et l'éducation, l'origine culturelle, la proximité, la présence de communautés installées antérieurement, la faiblesse des contrôles, l'étendue des avantages sociaux et la simple chance, tous ces éléments jouent un rôle :

-- À part les marées de réfugiés poussés par la famine ou la guerre, comme les immenses cohortes qui se sont déplacées intérieurement ou ont traversé les frontières dans la Corne de l'Afrique et le récent afflux de Yougoslaves en Europe occidentale, ceux qui sont au plus bas de l'échelle sociale, le «lumpenprolétariat» rural ou urbain, pensent rarement à immigrer. Ce sont surtout des individus qui ont un plus haut niveau d'éducation, une meilleure connaissance du monde grâce à la télévision ou autre, et plus d'initiative, qui sont prêts à prendre le risque de partir -- même si les membres de leur famille qui les accompagnent ou les suivent peuvent ne pas partager ces qualités. Étant donné qu'un minimum d'éducation et un petit pécule sont devenus monnaie courante dans la société, le réservoir de migrants potentiels grossit.

-- Les gens de certains pays, régions et groupes ethniques se sont montrés historiquement plus prédisposés à la migration que d'autres, dans des situations démographiques et économiques analogues, même si de telles différences s'estompent peut-être. La pression migratoire sur le nord exercée par l'Afrique subsaharienne était modeste dans le passé, mais s'accroît gravement et la Banque mondiale prévoit qu'elle augmentera encore.

-- Les migrants choisissent souvent naturellement un pays voisin familier, où ils peuvent se rendre à relativement peu de frais (Mexicains qui se rendent aux États-Unis, Nord-Africains en France, en Espagne ou en Italie), mais vu le prix modique des billets d'avion, la distance est maintenant un facteur beaucoup moins dissuasif qu'autrefois; les Sri-Lankais débarquent en Europe et au Canada, les Philippins (en particulier les femmes) sont partout dans le monde, les Ghanéens se rendent au Royaume-Uni.

-- Les migrants, qu'ils soient réfugiés ou autres, ont tendance à se rendre là où une tête de pont a déjà été établie par des parents, des amis ou des compatriotes et à

éviter les lieux où ils ne connaissent personne. Les Somaliens demandeurs d'asile affluent actuellement au Canada pour rejoindre leurs compatriotes qui y sont déjà établis; beaucoup moins d'Éthiopiens aboutissent au Canada, même si leur pays a une population sept fois plus nombreuse et si les conditions économiques et politiques dans lesquelles ils vivent sont presque aussi misérables⁴.

-- Les migrants recherchent les pays où les formalités d'entrée sont les plus simples et qui offrent les meilleures possibilités. Le Canada, par exemple, est un pôle d'attraction non seulement en raison de notre économie relativement prospère et de notre système social généreux, mais également à cause de nos remarquables procédures de demande d'asile et de la rapidité avec laquelle notre pays accorde la citoyenneté et admet les parents. L'Allemagne et d'autres pays de l'Europe du Nord attirent les demandeurs d'asile et d'autres qui arrivent en Europe méridionale, mais qui sont rapidement attirés par les avantages sociaux et les possibilités économiques supérieurs du Nord. Le groupe le plus important de Yougoslaves cherchant à obtenir le statut de réfugié en Europe semble être celui des Albanais et non pas les Croates, comme on aurait pu s'y attendre, peut-être parce que les Albanais ont saisi plus rapidement les possibilités qui s'offraient à eux.

-- Et là encore, il faut compter avec la Bonne Fortune. Bizarrement, les Zaïrois se retrouvent soudainement en tête de la liste de ceux qui demandent asile au Royaume-Uni, en dépit de l'absence totale de relations historiques antérieures; on peut imaginer qu'un petit groupe a eu la chance de réussir à mettre un pied dans la place et que d'autres ont saisi l'occasion qui leur était donnée de les rejoindre. Un tel phénomène se répétera ailleurs pour d'autres groupes d'immigrants et d'autres pays d'accueil. En même temps, le Zaïre reçoit dix fois plus de réfugiés au moins sur son territoire que le Royaume-Uni ou le Canada.

Interruption des courants migratoires?

Ce qu'il faut savoir, c'est que les courants migratoires, une fois amorcés, cessent rarement à moins que les disparités économiques et démographiques qui sont à leur origine ne s'estompent. L'Italie et l'Espagne étaient autrefois des pays d'émigration nette mais sont maintenant devenues, en pratique et à leur corps défendant, des pays d'immigration même si comme d'autres pays européens les autorités ne l'admettent pas officiellement. Ce renversement de situation s'explique par la relative prospérité qu'ils ont acquise et par leurs taux de natalité qui ont chuté et sont parmi les plus faibles d'Europe.

Mais de tels cas sont exceptionnels. D'importantes régions du monde en développement qui ne progressent qu'avec lenteur ou guère et où la croissance démographique continue à faire impitoyablement pression sur le système, sont appelées tôt ou tard à rejoindre les rangs des pays qui produisent d'importants vagues migratoires, si elles ne l'ont déjà fait. Nous, habitants du Nord, pouvons nous estimer heureux de ne pas subir de pressions migratoires plus généralisées. Mais il ne faut pas que nous nous leurrions; ce n'est qu'une question de temps, jusqu'à ce que la source de cette pression englobe la plupart des pays en développement.

* * * * *

Notes de la section VI

1. Il y a eu trois millions de demandeurs d'asile dans les pays occidentaux depuis 1980; ce chiffre contraste avec les 17 millions de réfugiés dans le monde mentionnés ci-dessus.
2. Les experts considèrent que quelque six à sept millions de personnes pourraient chercher à quitter l'ancienne Union soviétique, mais ce chiffre inclurait des éléments non slaves comme des gens d'origine allemande, des Juifs et des Arméniens dont le mouvement est plus ou moins organisé. Pour les gouvernements et les ONG, la préoccupation la plus immédiate est toutefois le grand nombre de réfugiés entre les républiques (estimé par diverses sources entre 1 500 000 et deux millions ou entre trois ou quatre millions) et de la campagne vers la ville à l'intérieur de la Russie; dans ce pays, le problème des réfugiés et des personnes déplacées a été décrit comme «un immense problème que le gouvernement n'est nullement en mesure de régler».
3. L'immigration des Juifs d'Union soviétique en Israël a fluctué à la fois en fonction de la crainte de l'antisémitisme régnant en URSS et des perspectives économiques en Israël; la tendance la plus récente a été une baisse sur les deux fronts.

4. Pendant trois années consécutives, les Somaliens sont arrivés au deuxième rang sur la liste des demandeurs du statut de réfugié au Canada derrière les Sri-lankais (dont le pays a une population deux fois et demi plus nombreuse) et loin devant les suivants, c'est-à-dire les Chinois du continent. Les chiffres pour 1991 étaient : Sri-Lanka 4 040, Somalie 3 503; Chine 1 564; Éthiopie 728. La communauté somalienne de 25 000 personnes expatriées au Canada est maintenant l'une des plus importantes à l'extérieur du pays.

VII -- Problèmes de migration dans la communauté internationale

Les préoccupations des instances dirigeantes et de l'opinion publique à l'égard des problèmes de migration se sont accrues dans les deux ou trois dernières années, plus particulièrement en Europe occidentale sous la pression de véritables vagues de demandeurs d'asile et d'autres migrants clandestins. Le problème des migrations et, plus particulièrement, la façon dont on pourrait y mettre fin figure sur la liste des priorités politiques de l'Europe et commence à mobiliser l'attention au détriment d'autres problèmes cruciaux.

La question préoccupe également davantage, bien qu'à un degré moindre jusqu'à présent, l'Amérique du Nord et d'autres régions industrialisées comme l'Australie et l'Asie de l'Est. Naturellement, les craintes sont moins vives dans les régions d'émigration comme l'Europe de l'Est, l'URSS et les pays du tiers monde, excepté lorsqu'elles sont elles-mêmes aux prises avec des vagues de réfugiés¹. D'après les échos que nous en avons, de plus en plus, le Nord et le Sud commenceraient à partager les mêmes craintes concernant les migrations incontrôlées, mais ces déclarations nous apparaissent plutôt comme une manifestation du désir qu'il en soit ainsi (le Nord le souhaiterait) plutôt que vraiment fondées. En fait, le Nord est beaucoup plus inquiet des pressions migratoires qui s'exercent sur lui que des grandes vagues de réfugiés qui déferlent sur les pays les plus démunis. L'opinion des gouvernements sur les migrations n'est pas sans présenter de nombreuses ambiguïtés de même que d'une grande diversité régionale.

Les pays d'émigration

De nombreux pays d'émigration réelle ou potentielle considèrent au moins les départs temporaires -- quand ils ne touchent pas les élites -- comme utiles parce qu'ils atténuent le chômage amplifié par la pression démographique et sont source de devises. Ils regardent donc les efforts pour arrêter ou ralentir ce flux avec hostilité. Certaines études évaluent à quelque 15 milliards de dollars par an l'apport des travailleurs migrants au tiers monde, ce qui représente dans de nombreux pays la moitié de leurs entrées de capitaux; d'autres sources parlent d'un montant encore plus élevé, qui serait de l'ordre de 32 milliards de dollars. Ces versements, cependant, ne contribuent guère à stimuler le développement économique local de façon à réduire l'émigration des pays qui en bénéficient².

Quelques pays ont, à l'occasion, utilisé l'émigration comme outil politique pour se débarrasser, par exemple, des opposants ou de minorités agitées, notamment dans certaines régions du Moyen-Orient, ou pour embarrasser les pays d'accueil, comme l'a fait Cuba en expédiant sa population carcérale en Floride.

Les pays exportateurs de main-d'oeuvre ne sont pas sans se préoccuper du traitement des travailleurs migrants dans les pays d'accueil³. Mais en règle générale, les pays d'émigration ne protestent pas autant qu'on pourrait s'y attendre lorsque leurs nationaux sont maltraités, peut-être pour éviter d'attirer l'attention sur le fait que leurs citoyens préfèrent vivre ailleurs, même dans des conditions peu satisfaisantes.

La composante «fuite des cerveaux» de l'émigration préoccupe naturellement de nombreux pays en développement (et commence à inquiéter l'Europe de l'Est) étant donné que les pays d'immigration, y compris le nôtre, sont beaucoup plus enclins à accueillir des personnes instruites et compétentes et que ce sont ces dernières qui sont elles-mêmes beaucoup plus susceptibles de vouloir émigrer⁴. À une certaine époque, le Sud avait même commencé à réclamer un dédommagement économique pour cette perte, dans le cadre du «nouvel ordre économique» des années 70. Mais la plupart des pays d'émigration ne peuvent pas faire grand-chose contre ce fléau, car ils sont rarement en mesure de créer les débouchés économiques qui pourraient leur permettre de conserver leurs nationaux les plus qualifiés chez eux. Des possibilités inhabituelles de «fuite des cerveaux», mais cette fois-ci à destination des pays en développement, inquiètent actuellement l'Ouest qui craint l'émigration de scientifiques soviétiques en chômage, du domaine de l'énergie nucléaire, à qui l'on offrirait des postes lucratifs dans certains pays désireux de s'équiper d'armes nucléaires.

La «fuite des cerveaux» est également un aspect d'un phénomène peu mentionné, mais en expansion, de circulation mondiale des talents, souvent dans les domaines des technologies de pointe et de la gestion, mais non exclusivement, au sein des multinationales et la plupart du temps de façon temporaire, qui découle de la globalisation de l'économie mondiale. Les Canadiens participent à ce mouvement, mais nous n'apprécions guère ses effets lorsque des Américains viennent diriger des succursales chez nous. Certains pays en développement, notamment l'Inde, produisent maintenant un surplus exportable de nationaux à bas prix, ayant fait des études supérieures, qui commencent maintenant à alimenter ce réservoir mondial de talents. Dans le cadre des multinationales, la South Commission de 1990 a mentionné avec aigreur le «mouvement croissant de nationaux de pays du Nord vers le Sud, pour lesquels le Nord demande un traitement particulier».

Les pays d'accueil

La politique d'immigration reflète habituellement les facteurs économiques et, à un degré moindre, les facteurs démographiques (en raison de la décroissance démographique ou du vieillissement de la population) de même que des préoccupations humanitaires (réfugiés et familles des immigrants travaillant dans le pays d'accueil). Une certaine immigration est également encouragée, à l'occasion, pour des raisons politiques, de défense ou d'autres facteurs non économiques. Parmi les exemples actuels ou récents, mentionnons l'accueil des Juifs soviétiques par Israël, les Afghans qui étaient à l'origine incités à émigrer au Pakistan pour susciter plus d'intérêt à l'égard de ce pays de la part des États-Unis; et antérieurement, dans le cadre de la guerre froide, l'encouragement de l'émigration d'Union soviétique, d'Europe de l'Est, du Nicaragua et de Cuba pour démontrer la faillite du système, dans la mesure où le nombre d'immigrants était modeste.

Quatre pays industrialisés seulement -- les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande -- se reconnaissent encore systématiquement comme étant des pays d'immigration. Mais la distinction a tendance à s'estomper. De nombreux autres pays, notamment tous ceux d'Europe de l'Ouest, mais également ceux d'autres continents (Hong Kong, Singapour, la Côte d'Ivoire, le Nigeria et, du moins jusqu'à encore récemment, les pays du Golfe) sont en pratique devenus des pays d'immigration en plus d'être dans certains cas, des pays d'émigration⁵.

Mouvements de population clandestins ou légaux

Une très grande proportion de l'immigration est maintenant d'une façon ou d'une autre constituée d'immigrants clandestins ou illégaux, mais cette immigration «clandestine» est liée aux nouvelles restrictions qui frappent l'immigration «légale». Autrefois, de nombreux pays d'Europe de l'Ouest, par exemple, favorisaient véritablement l'arrivée massive de «travailleurs invités» ou fermaient les yeux sur ce phénomène, qui n'avait déjà plus cours dans les années 80. En dépit des changements, l'immigration clandestine dans la plupart des pays industrialisés n'est pas encore réprimée avec une très grande rigueur.

Ce manque de zèle s'explique en partie en raison des avantages -- pour certaines économies nationales ou pour des employeurs politiquement influents -- que présente l'importation d'une main-d'oeuvre bon marché qui occupe des emplois que les nationaux ne veulent pas remplir (ce phénomène a encore une importance marginale dans certains pays européens, même s'ils le reconnaissent rarement, de même que dans le sud des États-Unis, à la frontière avec le Mexique). Mais de plus en plus, ce laxisme est lié à la difficulté de fermer complètement la porte aux vagues de demandeurs d'asile et à d'autres migrants

clandestins sans recourir à des moyens politiquement inacceptables ou financièrement irréalisables. Bien que les fermes déclarations d'intention nationales et collectives fassent maintenant partie du quotidien, dans la plupart des pays démocratiques, le Canada y compris, l'application de mesures rigoureuses, qui pourraient nécessairement donner lieu à des scènes déplaisantes dans les aéroports ou aux frontières, présentées à la télévision, est encore rare. En conséquence, le pourcentage de personnes refoulées, qui demeurent en fait dans le pays d'accueil, reste élevé partout, y compris dans les pays européens qui, à la différence du Canada, rejettent la grande majorité des demandes d'asile. Les coûts — des procédures d'octroi d'asile, de l'application de la loi et des frais de subsistance des demandeurs — sont immenses. On les évalue à sept milliards de dollars dans les pays de l'OCDE, le Canada dépensant peut-être un milliard de cette somme.

Les gouvernements des pays d'accueil commencent tout juste à prendre conscience de ce que les experts savaient depuis un certain temps, à savoir qu'avec le sous-développement économique, l'un des principaux facteurs responsables des courants migratoires est l'explosion de la démographie (et l'indice élevé de fécondité) de la plupart des pays d'émigration (même si ce n'est pas le cas de l'Europe de l'Est ou de l'URSS)⁶. Le facteur de fécondité élevé n'est transféré que temporairement puisqu'en une génération ou moins, la plupart des immigrants (y compris ceux qui viennent au Canada) ne se démarquent plus du faible taux de natalité de leur nouvelle patrie et cessent d'influencer sa démographie. Mais ils peuvent introduire des changements, qui sont source de conflit — dans la composition ethnique et religieuse de la population occidentale, en particulier dans les quartiers pauvres des villes où les immigrants ont tendance à se regrouper avec leurs compatriotes. Les effets sur l'opinion publique sont particulièrement puissants lorsque les mouvements de population ont lieu rapidement, comme c'est le cas actuellement.

Réactions des gouvernements

Comme l'illustrent les récents événements survenus en France et en Allemagne, les gouvernements commencent à craindre les manifestations politiques qui en résultent. Certaines de ces manifestations ont une tonalité raciste; la plupart sont dirigés ostensiblement contre l'afflux de demandeurs d'asile frauduleux et d'autres migrants illégaux, mais elles visent tacitement tous les étrangers d'origine non-européenne. D'où la teneur de la déclaration faite au récent sommet de Maastricht de la Communauté européenne qui

«constate avec préoccupation que les manifestations de racisme et de xénophobie augmentent régulièrement en Europe, tant dans les États membres de la Communauté qu'ailleurs.»

De telles manifestations, pour être moins répandues, n'en existent pas moins en Amérique du Nord; et le Japon, avec sa minorité coréenne et le nombre croissant d'autres

Asiatiques sur son territoire pourrait éventuellement être confronté à des problèmes analogues, étant donné que sa pénurie de main-d'oeuvre s'accroît et que sa politique de limitation de l'immigration officielle aux Japonais ethniques devient de plus en plus difficile à défendre. Si l'on en croit des chiffres non officiels, il pourrait y avoir quelque 300 000 travailleurs clandestins au Japon; et d'ici l'an 2000 le nombre d'emplois dépassera de 2,7 millions celui des travailleurs dans ce pays.

En réaction, les gouvernements, tout en multipliant les discours sur les vertus de la tolérance et sur la nécessité de traiter avec humanité les véritables réfugiés et les autres migrants légaux, parlent également d'adopter des mesures de contrôle plus strictes à l'égard des immigrants illégaux. À chaque fois qu'ils en ont l'occasion, ils proclament également la nécessité d'accentuer la coopération internationale, mais ils ne se pressent pas de convenir de la nature de cette coopération.

L'activité multilatérale

Cette situation a favorisé un foisonnement extraordinaire d'organisations et de réunions portant sur les questions de la migration et des réfugiés. Nous en présentons un catalogue partiel à l'annexe II du présent document. Les ministres et, en particulier, les représentants officiels commencent à être submergés par le volume d'activité, où l'on constate de nombreux chevauchements et où l'on retrouve les mêmes personnes dans différentes instances. L'atmosphère est à la confusion, aux doubles emplois et les responsables n'ont plus le temps de réfléchir.

À l'exception notable du HCR qui demeure la principale enceinte de discussion nord-sud des intérêts des réfugiés (à la fois protection et prise en charge) et d'autres personnes déplacées, la majeure partie de l'activité internationale courante est limitée aux pays industrialisés, en particulier l'Europe et l'Amérique du Nord, et s'intéresse surtout en pratique à la question du point de vue des pays d'accueil de façon à déterminer comment ils feront face aux vagues de réfugiés et autres courants migratoires. Les gouvernements de la Communauté européenne jouent un rôle de premier plan au sein de ces instances et, non sans difficultés, — avec de plus la Grande-Bretagne qui manifeste des réticences dans certains domaines — s'efforcent d'en arriver à une même ligne de conduite pour les visas, les contrôles frontaliers et le traitement des demandes du statut de réfugié; mais il existe également des tribunes où la participation est plus large, qui découlent du Conseil de l'Europe de même que de l'OCDE ou de l'OTAN. La CSCE s'occupe à l'occasion de la question et les sommets du G-7 ont manifesté un début d'intérêt.

Une tribune d'une importance particulière pour le Canada (et dont le rôle est analysé plus en profondeur à la section XIV du présent document) est constituée par les

«Consultations informelles» qui regroupent huit pays de la CE et huit pays hors CE, que le Canada préside actuellement et qui entretient un lien de plus en plus ténu avec le HCR. Cet organisme de coordination essaie de combler une partie des lacunes qui se font jour entre les politiques de la CE et celles des autres pays.

Jusqu'à présent, si l'on excepte les activités de prise en charge et de rapatriement des Nations Unies, peu de résultats concrets ont été obtenus de cette pléthore d'activités multilatérales d'analyse et de coordination des politiques, à l'exception notable des mesures arrêtées au sein de la CE et de son sous-groupe Schengen. Ces efforts contribuent cependant à faire comprendre davantage, même si l'accord n'est pas encore parfait, aux pays industrialisés :

--que les pressions migratoires sont appelées à augmenter;

--que le resserrement des mesures de contrôle s'impose et qu'une plus grande coopération est nécessaire à cet égard, mais que leur efficacité ne pourra être totale à plus long terme;

--et qu'il sera nécessaire d'adopter un certain type d'approche multilatérale pour s'attaquer aux causes fondamentales économiques et démographiques des migrations.

Mais pour l'instant, on n'est pas parvenu à un accord suffisant, ni même à obtenir que les dirigeants s'efforcent de déterminer sur quoi cette approche élargie devrait porter.

* * * * *

Notes de la section VII

1. La Pologne est un cas qui mérite d'être signalé : l'émigration de ses nationaux préoccupe l'Europe de l'Ouest et la Pologne elle-même se prépare avec appréhension au déferlement éventuel de vagues massives de migrants de l'Est.

2. Par exemple, 4 % au moins de la population active de l'Égypte travaille à l'étranger, principalement au Moyen-Orient et un ministère particulier encourage ce mouvement; il était autrefois dirigé par le nouveau secrétaire général des Nations Unies, Boutros Ghali. Les Philippines ont un taux extrêmement élevé d'émigration permanente (0,5 % de la population en 1986) et exportent un nombre considérable de travailleurs temporaires. À Sri Lanka, les rentrées de devises des immigrants financent 15 % des exportations de marchandises. La proportion est encore plus élevée pour le Pakistan et le Bangladesh. Parmi les autres pays qui encouragent tacitement ou ouvertement l'émigration, mentionnons la Turquie, l'Indonésie, la Jordanie et les trois pays d'Afrique du Nord. Certains pays, en revanche, dont l'Iran, la Syrie, le Soudan, la Jamaïque, la Pologne et l'Argentine et (récemment) la Roumanie déplorent que leur taux d'émigration soit trop élevé et affirment qu'ils essaient de le réduire; tous ne sont peut-être pas sincères, et d'autres s'inquiètent davantage de la composition de leur émigration que du taux d'émigration.

3. La Pologne, par exemple, a fait un plaidoyer à la CSCE en vue d'une amélioration du traitement «de nouvelles minorités maintenant considérées comme des étrangers». La Turquie s'est plainte de temps à autre du traitement réservé à ses «travailleurs invités» en Europe de l'Ouest. Les gouvernements ont protesté contre la façon impitoyable dont l'Arabie saoudite, le Koweït et les autres pays du Golfe ont traité les Palestiniens et les Yéménites après la guerre du Golfe. Les pays du Maghreb ont inséré dans le communiqué de leur réunion des ministres des Affaires étrangères avec les États du nord de la Méditerranée en octobre dernier un passage indigné sur le traitement des non-nationaux.

4. Dans un document présenté à un séminaire de l'Organisation internationale pour les migrations en 1990, un expert sénégalais a signalé qu'en 1987, près de 70 000 travailleurs de haut niveau, soit 30 % du réservoir de main-d'oeuvre hautement qualifiée de l'Afrique subsaharienne, ont émigré, principalement dans des pays de la Communauté européenne.

5. Il est notable qu'en France et en Allemagne la proportion des personnes nées à l'étranger -- respectivement 8 % et 7,5 % -- soit maintenant plus élevée que celle des États-Unis (6 %). Cette proportion est cependant de beaucoup inférieure à celle qu'on trouve au Canada (16 %).

6. En Europe, on redoute de plus en plus, par exemple qu'il n'y ait un afflux massif de personnes de l'Afrique subsaharienne car cette région du monde, qui est la plus désavantagée sur le plan économique, est également celle qui a le taux de croissance démographique le plus élevé; voir également la note 4 ci-dessus. Comme pour l'Afrique du Nord, le ministre italien des Affaires étrangères a déclaré lors d'une réunion de la CSCE en septembre 1990 que les pays de la CE devraient consacrer au moins 0,25 % de leur PNB à des investissements dans le Maghreb, là où les pressions démographiques les rendent vulnérables au fondamentalisme islamique et favorisent des migrations massives en Europe.

PARTIE DEUX : LA POLITIQUE CANADIENNE

VIII – L'incidence sur les objectifs canadiens

À mesure que la population mondiale et les pressions migratoires augmenteront, le Canada aura de plus en plus de difficulté à poursuivre ses objectifs politiques et à promouvoir ses intérêts. Au chapitre de la démographie, les effets seront considérables car le Canada aura à faire face non seulement à un rythme de croissance rapide, mais également à une population mondiale qui doublera éventuellement : dans cette nouvelle carte démographique, la place du Canada sera encore plus réduite et les nombreux problèmes globaux qui le préoccupent auront été considérablement aggravés.

Nos objectifs de développement international sont gravement compromis par les conséquences économiques et sociales négatives de l'explosion de la démographie dans les pays en développement. Les pays où cette croissance est extrêmement élevée sont également souvent les plus démunis de sorte que notre politique qui donne priorité aux pays les moins avancés comme en Afrique, est la plus durement touchée. Le dilemme est classique : les pays qui maîtrisent le mieux leur croissance démographique et progressent économiquement sont ceux qui peuvent utiliser l'aide canadienne à bon escient et qui seront le plus rapidement capables de s'en passer, alors que ceux qui en ont le plus besoin seront justement le moins en mesure d'en tirer parti. L'autre dilemme politique pour le Canada tient au risque que nous courons, en stimulant le développement économique et éducationnel et en multipliant les contacts dans certains pays, d'accentuer parallèlement les pressions migratoires sur le Canada.

Nos efforts pour privilégier le respect des droits de la personne et le développement démocratique sont freinés par l'agitation civile et par les tendances autoritaires que favorise souvent l'explosion démographique¹. Des efforts en vue d'une démocratisation sont faits dans certaines régions d'Afrique; mais cette tendance ne se serait-elle pas manifestée beaucoup plus rapidement si le continent n'avait pas subi les tensions du taux de croissance démographique le plus élevé du monde?

Les politiques canadiennes en vue de favoriser un meilleur environnement mondial sont entravées par la croissance démographique qui contribue à la dégradation de l'environnement dans la plupart des pays en développement, ce qui nous oblige à détourner une partie de nos ressources et de notre attention qui auraient pu être utilisées pour faire face aux problèmes environnementaux plus près de chez nous.

L'accroissement de la population, en ralentissant ou en paralysant le développement économique, nuit indirectement au commerce canadien puisque les pays en développement seront moins en mesure d'acheter nos produits ou de nous rembourser leurs dettes. Parallèlement, avec les nouvelles bouches à nourrir, la nécessité de nos exportations alimentaires pour certains pays deviendra plus urgente avec les années. La croissance de la population, en abaissant les salaires, peut également accroître les pressions de la concurrence sur nous, même si ces pressions sont en grande partie compensées par la faible productivité des pays en question. Le fait que la population du Mexique, à la différence de la nôtre, doublera avant de se stabiliser, ce qui est une quasi certitude, pourrait avoir des conséquences négatives à long terme pour le Canada, dans le cadre d'un éventuel ALENA. Cette question nécessite une étude.

Il n'y aura guère d'impact direct sur la sécurité canadienne dans le sens traditionnel du terme, mais l'accroissement démographique ou la migration contribueront, parmi de nombreux autres facteurs, à favoriser le désordre et les conflits dans des régions qui présentent un intérêt politique ou économique particulier pour le Canada, notamment au Moyen-Orient, en Afrique et dans l'ancienne Union soviétique. Les tensions politiques en Europe s'en trouveront peut-être exacerbées.

Les initiatives canadiennes en vue de renforcer le rôle et l'efficacité des Nations Unies seront contrariées. En intensifiant la pression qui s'exerce sur les composantes économiques, sociales et humanitaires du système des Nations Unies, la croissance démographique paralyse le système qui devient moins ouvert aux réformes et par là-même incapable de s'attaquer aux causes profondes des réels problèmes qui le sapent. Qui plus est, le Canada en tant que pays relativement peu peuplé et éventuellement en décroissance, pourrait trouver particulièrement difficile d'agréer les demandes réformatrices voulant que les pays en développement ou les plus peuplés d'entre eux jouissent d'une plus grande influence au sein des organismes des Nations Unies, puisqu'ils représenteront une proportion grandissante de la population mondiale.

Les effets sur les politiques d'immigration canadiennes et sur l'éventuelle composition de la population canadienne seront particulièrement notables :

-- il y aura un nombre beaucoup plus considérable de gens qui demanderont à être admis au Canada, et une grande partie d'entre eux essaieront de demander le statut de réfugié aussi longtemps que nos méthodes concernant l'octroi de ce statut et l'expulsion donneront une chance raisonnable de succès par cette voie;

-- il y aura une proportion encore plus élevée de demandeurs non-européens, ce qui renforcera la tendance des récentes décennies où nous avons accueilli en particulier des immigrants venant de l'Asie du Sud, de la Chine et de Hong Kong, des Antilles

et de certains pays de l'Amérique latine, qui sont nombreux à présenter un intérêt exceptionnel. Les Africains des régions subsahariennes, qui jusqu'à maintenant étaient relativement peu nombreux, excepté pour trois ou quatre pays, pourraient suivre en grand nombre une fois qu'ils auront établi plus de têtes de pont;

-- l'immigration de différents pays du tiers monde sera un phénomène qui s'auto-alimentera sans fin, à cause du mode de fonctionnement de notre régime de parrainage des familles encore libéral, de la forte loyauté à l'égard de la famille étendue dans le tiers monde et souvent, de la facilité d'accès à de faux documents;

-- mais le vieillissement de la population canadienne, de même que son éventuelle stabilisation ou sa décroissance, ne pourra être que ralenti mais non interrompu par les immigrants du tiers monde car leur taux élevé de fécondité ne dure pas dans leur nouvelle patrie²; quant aux normes éducationnelles de notre population, elles seront peu modifiées étant donné que ces nouveaux immigrants ont tendance à être légèrement plus instruits que la moyenne des Canadiens, les familles qui les suivent étant souvent, en revanche, un peu moins instruites;

-- les pressions sur notre politique concernant les réfugiés pourront s'accroître et de nouvelles complications pourront survenir dans nos relations avec l'Europe en raison de l'éventuel renforcement de la coopération intra-européenne concernant les demandeurs d'asile et des préoccupations politiques plus vives à l'égard des problèmes de migration. La coopération dans ce domaine avec les États-Unis pourrait être légèrement plus facile et revêt d'ailleurs encore plus d'importance pour nous en raison du nombre plus élevé de gens qui demandent leur admission au Canada aux postes frontières des États-Unis;

-- il est possible -- bien que nous espérons que ce ne soit pas inévitable -- que les tensions et les incidents racistes se multiplient dans nos grandes villes à mesure que la proportion encore modeste des minorités visibles de notre population augmentera graduellement³. Ces minorités, comme d'autres nouveaux arrivants, ont tendance à se regrouper dans une énorme proportion à Toronto et à Vancouver et dans une moindre mesure à Montréal⁴. De telles tensions, si elles surviennent, de même que le durcissement des contrôles d'admission et de résidence, s'ils sont jugés nécessaires, pourraient ternir gravement l'image libérale que le Canada a de lui-même en tant que champion des droits de la personne -- et qui constitue un facteur d'unification important dans l'ensemble du pays.

Comme nous l'avons signalé dans les arguments présentés ci-dessus, il est assez simple de déterminer de quelle manière la surpopulation et les migrations créeront des problèmes pour nous, relativement à toute une série de politiques, mais il est beaucoup plus complexe

d'arrêter la ligne de conduite à adopter pour surmonter ces difficultés. Certaines options sont proposées dans les sections qui suivent.

* * * * *

Notes de la section VIII

1. Voir l'analyse des «répercussions sociales et politiques» à la section II.
2. Il a été déclaré à un comité de la Chambre des communes que le vieillissement de notre population «pourrait être retardé légèrement par de plus hauts niveaux d'immigration, nous donnant une plus longue période de temps pour nous adapter aux changements qu'entraînera ce vieillissement. ...Chaque tranche supplémentaire de 60 000 immigrants par an retarderait de huit ou neuf ans cette décroissance». (Troisième rapport du comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration -- juin 1990)
3. Elle était de 5,6 % (sans compter les autochtones) en 1986 et elle pourrait être légèrement au-dessous ou au-dessus de 9 % d'ici 2001.
4. Les réfugiés vietnamiens du début des années 80, par exemple, ont été chaleureusement accueillis dans les collectivités rurales où ils ont été envoyés, mais presque tous ont depuis cette époque déménagé dans de plus grands centres.

IX – Politique étrangère globale

A. Introduction

Le gouvernement a récemment indiqué clairement son intention de s'intéresser de plus près aux politiques relatives aux questions démographiques et de migration en précisant dans son document Thèmes et priorités de la politique étrangère, «mise à jour de 1991-1992» que l'un des cinq thèmes constituant les objectifs fondamentaux jugés prioritaires dans la période à venir devrait être :

"encourager la communauté internationale et les grandes institutions multilatérales à s'attaquer au grave problème de la surpopulation et des migrations de masse. Cette coopération multilatérale devrait s'accompagner de dispositifs communs de contrôle".

Les enjeux sont nombreux et nous ne disposons pas de solutions faciles ou gratuites. Il nous faut amorcer une action soutenue sur plusieurs fronts, tant chez nous que sur le plan international.

B. Sensibiliser davantage l'opinion publique canadienne à ces questions de façon à ce qu'elles soient mieux comprises

Le premier impératif est la nécessité de faire valoir auprès des décideurs de tous les échelons du gouvernement et auprès du public informé dans son ensemble l'importance cruciale que revêtent pour le Canada la croissance démographique mondiale actuelle et future et les immigrations de masse, en soulignant l'interdépendance de ces questions ainsi que leurs rapports avec les autres problèmes globaux d'égale préoccupation pour nous comme l'environnement et le sous-développement économique. Aucune nouvelle politique ne portera fruit si ces questions ne sont pas mieux comprises et par un plus grand nombre de gens. Le message doit être transmis. Nous devons expliquer que ce sont là des problèmes fondamentaux qui seront présents pendant des dizaines d'années encore et qui continueront à être à l'origine de nombreuses autres préoccupations quotidiennes.

Les étapes pour atteindre cet objectif pourraient être les suivantes :

- a) accorder plus systématiquement une importance beaucoup plus grande à ces questions dans les déclarations ministérielles, les documents d'orientation et les documents publics décrivant les problèmes mondiaux actuels;

b) inclure des activités et programmes particuliers se rapportant au thème de la démographie ou des migrations dans le prochain document de «mise à jour de 1992-1993» des Thèmes et priorités de la politique étrangère. Ceci n'a pas été fait dans l'édition actuelle, alors qu'on a introduit un certain nombre d'autres sujets;

c) assurer une liaison interministérielle plus étroite et plus continue entre l'aide au développement, la population, la politique concernant les réfugiés et les migrations, les préoccupations environnementales et la politique étrangère générale en abordant ces questions dans une perspective plus «globale»; le comité interministériel récemment établi afin de coordonner les préparatifs en vue de la Conférence internationale de 1994 sur la population et le développement aidera à réaliser ces objectifs dans le cadre de ses travaux, mais d'autres mécanismes pourraient se révéler souhaitables;

d) inciter les missions à accorder une attention plus soutenue à la population et aux migrations dans leurs rapports généraux économiques et politiques et dans leurs contacts, sans limiter la question au contexte particulier des politiques de développement ou d'immigration. À cette fin, les directives données aux missions par les secteurs d'AECEC sur leurs objectifs stratégiques devraient illustrer parfaitement le thème politique pertinent. Cette année, certains secteurs se sont contentés de mentionner les sujets se rapportant à la question; d'autres n'y ont pas fait allusion;

e) veiller à ce que la Direction générale des organisations internationales d'AECEC (qui a pour mission, entre autres nombreuses activités, de préciser le rôle d'AECEC à l'occasion de la Conférence de 1994) considère les questions démographiques comme une part importante de son mandat et devienne la tribune d'AECEC pour le dialogue avec les autres ministères et pour l'activité internationale du Canada sur le sujet;

f) amorcer systématiquement une collaboration et nouer des contacts plus étroits avec les universitaires canadiens, les centres de recherche et d'autres organisations non gouvernementales s'intéressant aux questions de la démographie et des migrations par l'intermédiaire de colloques, d'invitations à des conférences, de visites de liaison et d'aide financière sélective. Une meilleure coordination s'impose de façon à ce que les efforts fructueux déjà accomplis par divers ministères (ACDI, CEIC, etc.) dans certains domaines ne laissent pas de lacunes et ne créent pas de doubles emplois;

g) profiter de l'opportunité de la conférence capitale qui se déroulera en août 1993 à Montréal sous l'égide de l'Union internationale pour l'étude scientifique de la population en vue de laquelle plusieurs ministères fédéraux fourniront de l'aide, pour susciter l'intérêt de l'opinion publique canadienne pour les questions démographiques en général, et pour trouver des spécialistes canadiens de la démographie en vue de la conférence de 1994;

h) examiner s'il ne serait pas possible d'utiliser à des fins de relations publiques au Canada la Journée mondiale de la population des Nations Unies organisée le 11 juillet, qui a fait l'objet d'une vaste publicité dans un assez grand nombre de pays, mais pas pour l'instant au Canada. La Fédération pour le planning des naissances du Canada doute que ce serait utiliser à bon escient les rares ressources, mais compte tenu du ferme soutien qui lui est accordé par le Fonds des Nations Unies pour la population, il conviendrait du moins d'envisager cette possibilité.

C. Facteurs démographiques et relatifs à la migration dans la politique étrangère générale

En plus de mesures particulières portant directement sur la démographie et les migrations, telles qu'elles sont précisées dans les sections ultérieures du présent document, le Canada doit être prêt à adapter certaines de ses politiques étrangères d'ensemble, compte tenu des conséquences prévisibles dans ces domaines. Par exemple :

-- il nous faudra être plus prudents à propos des pays qui n'ont pas encore mis un frein à leur croissance démographique étant donné qu'ils pourraient être moins stables et constituer par conséquent des partenaires politiques et commerciaux moins fiables pour nous que d'autres à un stade de développement analogue;

-- nous devrions être particulièrement circonspects à l'égard des pays dont la croissance démographique est marquée par des écarts régionaux extrêmement prononcés ou qui sont aux prises avec d'importantes migrations internes étant donné qu'ils seront vraisemblablement le théâtre de désordres civils ou de conflits plus graves encore;

-- il nous faudra peut-être concentrer particulièrement nos efforts en vue de favoriser le développement des instances démocratiques ou le respect des droits de la personne dans les pays en proie à une rapide croissance démographique, et enclins à prôner des méthodes autoritaires;

-- il nous faudra accorder une plus grande attention en matière de politique étrangère aux questions qui préoccupent particulièrement les communautés en expansion au sein de notre population (déjà Haïti, l'Amérique centrale et les Sikhs; qu'en sera-t-il de Hong Kong ou de la Corne de l'Afrique demain?)¹. On peut faire valoir que de telles orientations en matière de développement conduiront à un désengagement de la politique étrangère du Canada axée depuis longtemps sur l'Europe, ce qui a déjà été amorcé par la diversification accrue de nos intérêts économiques croissants au Japon et dans les pays voisins;

-- nos relations avec certains pays s'en trouveront compliquées (comme elles l'ont déjà été) par l'utilisation que certains nouveaux éléments de notre population feront de notre territoire comme base d'activités terroristes contre leur ancienne patrie;

-- il nous faudra trouver une façon d'aborder le problème futur du poids qu'on accordera à la population des pays au sein d'organismes internationaux comme les Nations Unies. Si les pays occidentaux adoptaient une position absolument immobiliste, cela pourrait mener à une accumulation des tensions potentiellement destructives de ces organismes.

* * * * *

Note de la section IX

1. Par exemple, la communauté en expansion des Canadiens d'origine somalienne a récemment commencé à demander pour quelle raison le Canada n'accordait pas plus d'attention à la situation politique désespérée en Somalie.

X -- Aide canadienne à la population

A. Énoncés de politique

Des activités d'aide à la population sont incluses dans le programme d'aide au développement du Canada depuis une vingtaine d'années. Ces activités ont en général été bien conçues et administrées, mais leur budget est modeste (aux environs de 40 millions de dollars américains, nous nous classons au 7^e rang parmi les 17 donateurs quant à la proportion de l'APD consacrée à la population), et déséquilibré sur le plan géographique (la composante bilatérale est massivement concentrée en Asie, l'Afrique n'occupant qu'une petite place).

Si l'on veut tenir compte de l'avenir, il convient de clarifier et de renforcer la priorité accordée par l'ACDI aux questions démographiques. Le document de fond intitulé «Cadre d'action de l'ACDI en matière de population» et approuvé par les ministres compétents en 1987 continue à être un guide valable concernant l'approche générale à adopter, mais il ne précise pas la relative priorité qu'il convient d'accorder aux questions démographiques ou l'envergure de l'effort total. L'annexe III décrit ce document ainsi que d'autres énoncés de politique sur la question, formulés ou ratifiés par l'ACDI au cours de la dernière décennie; on constatera qu'ils diffèrent de façon sensible l'un de l'autre quant au contenu et aux priorités. Les ambiguïtés évidentes de ces énoncés empêchent les divers services de l'ACDI de mener une politique dynamique et uniforme en matière démographique. Il convient d'adopter une ligne de conduite levant toute ambiguïté dans un document public.

B. Fonds attribués à la population : envergure et affectation

Les arguments en faveur d'une augmentation rapide de la part de l'aide qui revient à la population sont évidents : les dimensions et l'urgence du problème démographique mondial, son importance cruciale pour le soulagement de la pauvreté et le développement durable ainsi que la difficulté que nous aurons à inciter les autres pays à consacrer plus de fonds à la question (comme le propose le document sur Thèmes et priorités de la politique étrangère) si nous ne commençons pas par donner l'exemple. En conséquence, il est fortement suggéré que la proportion de notre APD consacrée à la population passe de 1,45 % environ à au moins 2 ou 2,5 % dans les deux ou trois prochaines années; d'autres augmentations pourraient être envisagées plus tard suivant les tendances observées chez les autres donateurs¹. Nous nous situerons encore derrière un certain nombre de pays, y compris les États-Unis, mais devant plusieurs autres partenaires du G-7. Naturellement, une telle augmentation proportionnelle ne devrait pas se faire au détriment d'autres activités portant sur la santé et les femmes dans le développement, qui peuvent également contribuer de façon significative à freiner la croissance démographique.

Aucun argument particulier n'incite, parallèlement à l'augmentation globale envisagée de l'aide à la population, à apporter des changements prématurés aux pourcentages affectés aux secteurs bilatéral, multilatéral et des ONGI, qui se situent actuellement aux environs de 40 %, 34 % et 26 % respectivement. Tous trois méritent qu'on les soutienne. Éventuellement, une augmentation proportionnelle du volet bilatéral pourrait être souhaitable, mais compte tenu de la structure décentralisée de l'ACDI (qui rend difficile une «affectation» précise) et de la nature souvent complexe et délicate des projets bilatéraux relatifs à la population (qui nécessitent une préparation longue et minutieuse), ce changement doit être abordé avec prudence.

Au sein du secteur bilatéral, il serait souhaitable, avec le temps, d'amorcer un changement en vue d'accorder une proportion beaucoup plus importante des fonds à l'Afrique (qui ne reçoit actuellement que 11,4 %) étant donné que c'est sur ce continent que le problème de la croissance démographique est de loin le plus aigu et que 45 % de l'aide bilatérale globale de l'ACDI est dirigée et restera dirigée vers l'Afrique. Ce changement ne devrait pas se traduire par un abandon progressif de notre engagement considérable au Bangladesh, mais plutôt par une augmentation de l'aide accordée à d'autres régions de façon à ce qu'elle soit davantage en rapport avec notre action dans ces pays. Une orientation politique centrale pourrait être nécessaire pour amorcer cette transition².

Même avec un meilleur équilibre géographique, ce ne serait pas nécessairement une bonne idée, cependant, d'essayer d'apporter une aide massive à la population dans tous les pays où se concentre l'aide canadienne, ni de canaliser en particulier cette aide vers les pays les plus importants, comme le fait l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Nous devrions agir là où nous pouvons avoir le plus de résultats avec nos ressources limitées. Ceci pourrait parfois se traduire par le choix d'un pays plutôt petit ou d'une institution purement régionale.

Les décisions sur la forme d'aide à la population dans tout pays ou région donnés (c.-à-d. l'équilibre entre l'élaboration de politiques, l'information statistique, l'éducation, les centres de planning familial, la prestation de contraceptifs, etc.) devraient naturellement être laissées aux experts de l'ACDI, en collaboration avec le pays bénéficiaire et d'autres donateurs.

Notre aide multilatérale devrait continuer à être concentrée sur le Fonds des Nations Unies pour la population si l'évaluation de l'ACDI confirme son efficacité, et cet organisme devrait bénéficier en grande partie de toute augmentation de notre aide globale; il conviendrait toutefois de confier à l'étude attentive d'un spécialiste la question de la reprise éventuelle de l'attribution de fonds canadiens au programme de recherche sur les méthodes artificielles de procréation de l'OMS. Si les projets multilatéraux et bilatéraux menés avec

le Fonds des Nations Unies pour la population continuent à poser des problèmes opérationnels, nous pourrions leur accorder moins d'importance.

En ce qui a trait aux ONG internationales, il est pleinement justifié de continuer à accorder des subventions à la Fédération internationale pour le planning familial, dans les mêmes proportions élevées, en raison de l'excellente réputation de l'organisme et du fait que, comme le Fonds des Nations Unies pour la population, elle ne peut bénéficier de l'aide américaine (même si sa section de l'hémisphère occidental et nombre des associations de planning familial qui lui sont rattachées en reçoivent). En ce qui concerne les ONG canadiennes, il pourrait être souhaitable de cesser d'avoir une attitude purement réactive et d'encourager plus vivement les demandes de fonds de groupes qui jouent un rôle actif et efficace au sein de la population; cette politique vaut également pour les organismes confessionnels qui sont nombreux à s'intéresser de plus près à la population que les groupes axés sur le développement. Il apparaît souhaitable de susciter l'intérêt du public pour les questions démographiques en nouant des liens plus étroits avec les groupes des ONG, comme nous l'avons suggéré ci-dessus à la section IX (B).

Il sera capital de renforcer les compétences de l'ACDI en matière démographique pour que l'aide à la population devienne véritablement une priorité de l'Agence et si nous voulons jouer un rôle utile dans le domaine à l'échelle internationale, comme le souhaite le gouvernement. Le nombre de spécialistes de la population qu'emploie l'ACDI -- deux seulement au total -- est nettement insuffisant pour traiter l'un des plus complexes et des plus délicats de tous les sujets relatifs au développement, qui demande par ailleurs la participation de nombreuses personnes. Bien que les responsables actuels soient extrêmement compétents et dévoués, il leur est tout simplement impossible d'assumer adéquatement toute la gamme de leurs responsabilités. Au lieu de se concentrer sur le fond, ils doivent consacrer la plus grande partie de leur temps à un travail de persuasion et d'éducation dans d'autres services de l'ACDI, en particulier du côté de l'aide bilatérale. Trois ou quatre spécialistes supplémentaires de la population devraient être recrutés immédiatement; leur affectation à une sous-section d'orientation centrale ou comme conseillers auprès d'un secteur géographique particulier devrait faire l'objet d'une décision distincte.

L'organe ministériel qui succédera à l'actuel Centre de recherches pour le développement international devrait être exhorté par l'ACDI, AECEC et les autres organismes qui participent aux questions relevant de sa compétence à conserver et à étendre ses activités de recherche plutôt modestes sur la population. Sa nouvelle stratégie, récemment approuvée, prévoit qu'il se concentra «plus étroitement sur les programmes (c.-à-d. qu'il restreindra dans une certaine mesure la gamme de nos activités)» tout en «consacrant relativement plus de ressources à un petit nombre de problèmes globaux soigneusement choisis et «communs» (c.-à-d. interrégionaux)». La direction du Centre de

recherches pour le développement international a fait savoir, de façon officieuse, qu'à la lumière de cette stratégie, il était peu vraisemblable qu'elle s'intéresse à l'avenir aux questions démographiques en raison de la quantité de recherches effectuées ailleurs sur la question et parce que l'organisme ne voit pas de créneaux particuliers où il pourrait s'insérer avec profit. D'autres personnes ne sont pas d'accord avec l'idée que le Centre de recherches ne pourrait pas jouer un rôle utile concernant l'une des questions les plus complexes et les plus subtiles du développement mondial.

* * * * *

Notes de la section X

1. Les tendances antérieures de l'aide canadienne à la population ont été irrégulières, mais cette aide a été généralement en augmentant; en proportion de l'APD, elle était, par exemple, de 0,43 % en 1970-1971 et de 0,96 % en 1983-1984.
2. Les budgets d'aide bilatérale approuvés en 1990-1991 se sont élevés au total à 20 776 000 \$ répartis dans une proportion de 83 % à l'Asie, 11,4 % à l'Afrique et 5,6 % à l'Amérique latine.

XI – Politique d'immigration du Canada

A. Immigration, croissance démographique et développement

Il est évident pour la plupart des spécialistes qu'en raison des conséquences économiques et sociales, l'immigration au Canada ne saurait prendre des proportions susceptibles d'avoir une portée statistique notable sur la croissance démographique d'autres pays, sauf dans quelques cas isolés (par exemple au Guyana où la combinaison de deux facteurs, soit l'émigration en grande partie à destination du Canada et un brusque déclin économique ont abouti à une diminution réelle de la population). Le Canada n'est pas non plus en mesure d'accueillir un nombre considérable de réfugiés comme ceux du Moyen-Orient ou de la Corne de l'Afrique¹.

Il n'est pas non plus réaliste de croire que les progrès économiques des pays en développement, même s'ils contribuent à réduire la croissance démographique, seront suffisants dans les prochaines années pour réduire les pressions migratoires qui s'exerceront sur nous; à vrai dire, tout donne à penser que le résultat initial du développement dans les sociétés les plus démunies sera peut-être en fait un accroissement de ces pressions².

Mais il nous faut regarder à beaucoup plus longue échéance. Nombre de gens pourraient prétendre que même si le développement économique peut intensifier à court terme les pressions migratoires, ce n'est que si nous stimulons maintenant le développement économique, par l'intermédiaire de l'aide, d'investissements dans le commerce ou la création d'emplois, qu'il sera possible de contenir les pressions inévitables et beaucoup plus importantes dans l'avenir. Peut-être ont-ils raison. Mais sommes-nous en mesure de faire face aux implications économiques de nos politiques actuelles à cet égard?

B. La gestion de l'immigration

La politique d'immigration du Canada doit continuer naturellement à être conçue de façon à répondre à nos objectifs nationaux sur le plan économique et social. Mais elle devrait également servir, ou du moins ne pas desservir nos intérêts internationaux. Ce qui implique, par exemple, pour le Canada :

- d'être considéré, sur le plan international, de même que sur le plan intérieur, comme un pays qui joue un rôle raisonnable et contribue à faire face aux grands problèmes humanitaires, ce qui peut signifier (en plus des secours) de consentir à accueillir, suivant le principe du partage des charges avec les autres pays, un nombre limité de réfugiés, comprenant peut-être également, à l'occasion, des gens qui émigrent pour des motifs essentiellement non politiques (par exemple ceux qui pourraient quitter,

en désespoir de cause, une URSS où l'économie s'est effondrée et menacée de famine)³;

- d'apparaître comme un pays qui ne fait pas de discrimination à l'égard des nationaux des pays du tiers monde en raison de la pauvreté ou des différences raciales, en dépit du fait qu'en raison du nombre et de leur situation désespérée, ces gens seront parmi ceux qui se buteront manifestement le plus contre nos contrôles d'entrée; l'on sait que la politique canadienne interdit une telle discrimination, mais il peut y avoir un problème de perception à l'étranger de même qu'au Canada, car toute restriction concernant l'immigration frappera plus durement les demandeurs du tiers monde pour la simple raison qu'ils constituent la majorité;
- de s'efforcer de ne pas donner l'impression que nous contribuons de façon notable à la «fuite des cerveaux» des pays en développement (ce qui irait à l'encontre de nos efforts de développement) en donnant l'impression que nous encourageons l'immigration des élites les plus instruites (une étude indique que 20 % des immigrants africains sont titulaires d'un diplôme universitaire); il s'agit d'un problème particulièrement délicat étant donné les conflits potentiels avec nos politiques humanitaires et non discriminatoires ainsi qu'avec notre besoin intérieur d'immigrants qui sont en mesure de devenir le plus rapidement possible autonomes et de participer à notre économie;
- d'atténuer, dans la mesure du possible, les dispositions qui entrent en contradiction avec notre rôle au sein des Nations Unies et de la CSCE où nous nous faisons les avocats de la libre circulation et notre objectif d'encourager la liberté des déplacements à des fins légitimes; ceci signifie, entre autres, que les restrictions touchant les visas des visiteurs ne devraient être appliquées et retenues que lorsqu'il est possible de démontrer qu'elles sont (et demeurent) essentielles pour interrompre les migrations illégales à grande échelle.

En dépit de ce qui précède, des considérations internationales ou nationales militent en faveur de l'adoption de formalités de contrôle légèrement plus strictes par le Canada, comme celles qui ont récemment été annoncées ou qui sont actuellement envisagées. Nos efforts pour assurer le «renforcement de la coopération multilatérale» que vise le gouvernement concernant les migrations illégales seront entravés si nous donnons aux autres pays l'impression que nous sommes moins déterminés qu'ils ne le sont à maîtriser le problème par des moyens raisonnables⁴. Il nous faut être plus rigoureux étant donné que d'autres pays ont amorcé un virage en ce sens -- par l'expulsion de personnes qui ne sont pas de véritables réfugiés, conformément à la définition que nous choisissons d'adopter -- argument qu'ont déjà fait valoir les ministres responsables.

Mais il est tout aussi important et tout aussi difficile que nous réduisions le fossé entre le taux d'acceptation des demandes d'asile, remarquablement élevé de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) (en dépit d'une baisse récente de 79 % à 62 %) et les taux bien inférieurs des pays où les normes judiciaires sont comparables aux nôtres. Nous ne pouvons continuer à laisser entendre que tout un chacun est déphasé, à l'exception du Canada. Si nous persistons, nous ne serons pas pris au sérieux comme nous le voudrions lorsque nous proposerons des accords particuliers de contrôle commun, comme le fait le document Thèmes et priorités de la politique étrangère.

Des considérations intérieures rendent encore plus impérative la nécessité de réexaminer de toute urgence notre système de demande d'asile et le fonctionnement de la CISR. Les arguments sont bien connus : l'énorme coût du système (qui atteint pratiquement un milliard de dollars par an, dont les répercussions financières sont lourdes sur les provinces et les municipalités de même que sur le gouvernement fédéral); sa procédure paperassière; la perte de temps qu'il représente, ce qui entraîne d'énormes arriérés; la perception qu'en a le public qui est persuadé que de nombreuses demandes sont frauduleuses ou non justifiées, et que le système défavorise ceux qui patiemment et légalement attendent leur tour à l'étranger.

De nombreux Canadiens ne sont pas d'accord avec cette opinion et considèrent qu'il est du devoir du Canada d'accepter un grand nombre de demandeurs, même s'ils ne peuvent prouver entièrement qu'ils correspondent à la définition que donne du réfugié la Convention de 1951. Mais le scepticisme et les critiques à l'égard du système augmentent de mois en mois, alors même que le total des demandes du statut de réfugié semble se stabiliser. Il nous est impossible d'échapper à la conclusion qui s'impose, à savoir que si la crédibilité du système aux yeux du grand public n'est pas bientôt restaurée, c'est la crédibilité de tout notre programme d'immigration qui sera gravement sapée. L'enjeu est de taille pour le Canada.

Les détails précis concernant les modalités de contrôle plus strictes et l'amélioration du système des demandes d'asile ne sauraient être arrêtés par des non-spécialistes. Malheureusement, la plupart de ces questions donnent lieu à des polémiques au chapitre des droits de la personne mais toutes en sont à l'étape de la mise en oeuvre ou font l'objet d'études attentives dans d'autres pays⁵. En plus d'un recours accru à l'expulsion et de l'adoption d'une procédure simplifiée et plus rapide d'octroi du statut de réfugié accordant un peu moins le bénéfice du doute aux demandeurs, les mesures pourraient comporter des avantages sociaux moins généreux et moins immédiats, des mécanismes de limitation du nombre de demandes présentées en double à différentes instances et, si ces mécanismes se révèlent irréalisables ou infructueux, comme c'est possible, une limite éventuelle du nombre de demandeurs du statut de réfugié qui pourraient être admis à s'établir chaque année. Mais nul ne prétend que ce sera facile...

L'un des aspects de notre politique d'immigration, qui fait que nous nous démarquons d'autres pays et même des États-Unis, a trait à notre système particulièrement généreux de parrainage des familles et des parents aidés, même si des mesures ont été récemment annoncées en vue d'imposer certaines limites et si d'autres sont à l'étude. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus (voir la section VIII, page), cette politique a comme conséquence pratique d'accroître considérablement le pourcentage d'immigrants du tiers monde que nous accueillons, dans une telle proportion qu'elle se traduit par une discrimination positive en faveur de nationalités du tiers monde qui sont déjà représentées en nombre alors que nous ne faisons rien pour d'autres nationalités.

Mais qui plus est, l'importance de ce type de parrainage, ajouté au grand nombre de demandeurs d'asile qui obtiennent satisfaction (et parrainent à leur tour rapidement des parents), rétrécira encore, si l'on continue à l'autoriser, la marge disponible pour l'acceptation d'immigrants indépendants de toutes les régions du monde et choisis pour répondre aux besoins du Canada et de ses provinces -- y compris le Québec qui recherche des immigrants francophones qualifiés pour des raisons démographiques et économiques⁶. Ce problème général a déjà été publiquement reconnu par le gouvernement. En plus d'autres mesures qui sont déjà à l'étude, l'une des formules non discriminatoires envisagée et qui pourrait également atténuer l'attrait du Canada pour les migrants clandestins, pourrait être de retarder la date d'autorisation à parrainer toute catégorie de parents, excepté les conjoints et les enfants mineurs, de trois années après la date d'établissement, c'est-à-dire le temps nécessaire pour acquérir la citoyenneté canadienne, bien qu'en raison de la Charte, la citoyenneté pourrait ne pas être nécessaire comme elle l'est aux États-Unis. Mais ce n'est qu'une suggestion; d'autres formules peuvent être préférables.

De telles mesures nationales adoptées par le Canada, même si elles sont souhaitables, ne seront pas suffisantes en soi, à plus long terme, compte tenu de l'ampleur des forces démographiques à l'oeuvre dans le monde. Une coopération internationale beaucoup plus intense et systématique s'impose si nous voulons nous attaquer au phénomène des migrations de masse et à ses causes ultimes. Cet aspect sera analysé ci-dessous aux sections XIV et XV.

* * * * *

Notes de la section XI

1. Le nombre total d'immigrants projeté au Canada en 1990 était de 200 000; l'immigration réelle nette (c.-à-d. le nombre estimatif des entrées moins le nombre des sorties) a été de 174 600, probablement le chiffre le plus élevé pour les trente dernières années. Le total

annuel projeté pour 1992 et au-delà est de 250 000 personnes dont il convient de déduire des sorties probables d'environ 30 000 par an. En outre, on compte environ 150 000 «immigrants temporaires à long terme» au Canada en tout temps, nombre d'entre eux étant originaires des États-Unis ou de Hong Kong.

2. C'est là la conclusion de base d'un vaste rapport des États-Unis, qui fait autorité, intitulé Report of the Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development et publié en juillet 1990. Il se concentre surtout sur l'Amérique latine, mais les idées sont d'une portée beaucoup plus vaste. Comme nous l'avons souligné à la section XV où nous exposons les mesures à prendre pour s'attaquer aux causes profondes, sa thèse nécessite une étude urgente de l'ACDI, de la CEIC, d'AECEC et peut-être d'autres spécialistes.

3. Le dossier actuel du Canada est bon à ce chapitre : 111 millions de dollars ont été versés au HCR pour l'aide humanitaire internationale en 1990-1991 (le montant sera probablement légèrement inférieur cette année parce que les circonstances particulières propres à la période faisant suite à la guerre du Golfe ne s'appliquent plus complètement); et en 1991, 6 864 réfugiés parrainés par le gouvernement et 15 680 réfugiés parrainés par le secteur privé et membres de «catégories désignées» assimilées aux réfugiés sont arrivés au Canada; 8 533 réfugiés ont été acceptés par la procédure d'octroi du statut de réfugié de l'intérieur.

4. Les réticences exprimées par certains fonctionnaires des États-Unis sur le caractère souhaitable de la conclusion d'accords avec nous sur cette question s'expliquent en partie par l'impression qu'ils ont de l'attraction qu'exerce le système canadien sur d'éventuels demandeurs du statut de réfugié aux États-Unis.

5. Par exemple, le gouvernement allemand, qui a beaucoup plus de demandeurs d'asile que tout autre pays, demande instamment la présentation d'un projet de loi afin de simplifier et d'accélérer radicalement ses procédures de demande, alors qu'il est aux prises avec une considérable opposition intérieure.

6. D'après le Plan d'immigration du gouvernement de 1991-1995, 69 500 des 250 000 personnes admises en 1992 seront des immigrants indépendants (y compris ceux du milieu des affaires) et les personnes qui sont à leur charge. Ce chiffre devrait atteindre 73 500 en 1993 et 81 500 en 1994 et 1995, ce qui le situera encore sous la limite globale des 250 000. Il est peu vraisemblable qu'on atteigne ces nouveaux totaux, en raison du nombre probable de réfugiés et des diverses catégories de parents auxquels on accordera une certaine priorité.

XII -- Accroissement de la participation et de la coopération internationales : Concentrer l'attention sur ces questions

A. Organisations diverses et Nations Unies

Comme sur le plan intérieur, le premier impératif d'une politique internationale plus active est de mieux sensibiliser les dirigeants politiques et leur gouvernement concernant l'importance cruciale de la croissance démographique mondiale actuelle et future et des migrations de masse et de mieux faire comprendre les liens étroits de ces phénomènes avec les problèmes de développement et de l'environnement. Nous pourrions et devrions contribuer à cette sensibilisation de plusieurs façons.

Nous devrions systématiquement inclure des allusions judicieuses à ces questions dans les tours d'horizon généraux des problèmes mondiaux remis aux tribunes des Nations Unies comme les déclarations annuelles du Canada à l'Assemblée générale des Nations Unies et au Conseil économique et social. Ceci s'ajouterait à des discussions d'orientation plus spécifiques au sein des organisations des Nations Unies participant déjà à l'une ou à plusieurs de ces questions (Fonds des Nations Unies pour la population, UNICEF, HCR, etc.). Nous pourrions également soulever ces questions à l'occasion de réunions internationales prestigieuses comme la conférence annuelle Davos, qui pourrait être invitée à tenir des séances d'étude à ce propos en raison de leur importance pour l'avenir du développement économique et la stabilité mondiale. Ces questions pourraient également être incluses à l'ordre du jour des réunions interparlementaires auxquelles participent des Canadiens.

B. Le G-7

Nous devrions veiller, en donnant des directives à cette fin à nos sherpas, à ce que les deux questions soient incluses et mises en évidence comme il convient dans les communiqués à venir des sommets du G-7, et être plus explicites à mesure que nous nous rapprocherons de la Conférence internationale de 1994 sur la population et le développement. Qui plus est, nous devrions nous efforcer de susciter un réel débat, même s'il est bref, entre les participants à ce sujet. Il ne faut pas que nous nous laissions dissuader par des arguments voulant que ces sommets doivent se concentrer sur un nombre limité de questions clés d'actualité : la démographie et les migrations sont des questions de toute première importance et le resteront. Cela fait partie du rôle de leadership mondial du G-7 d'attirer l'attention non seulement sur les problèmes qui préoccupent déjà les gouvernements, mais également sur les problèmes qui devraient les préoccuper concernant l'avenir.

En outre, comme nous l'ont signalé d'autres intervenants, les tentatives que font les Européens pour exclure le problème des migrations du débat sont contraires à l'intérêt canadien; les sommets du G-7 peuvent être un moyen puissant de stimuler un dialogue transatlantique de haut niveau sur un sujet à propos duquel les Européens serrent les rangs et dont ils ont tendance à nous exclure. Heureusement, nous détectons actuellement certains signes d'intérêt de la part des dirigeants européens pour ces questions, y compris celle des migrations. Le Canada devrait également utiliser les sommets pour encourager certains pays à s'engager à accroître leur aide à la population, par exemple ceux qui se font tirer l'oreille à l'intérieur du G-7 (l'Allemagne, l'Italie, la France, le Japon) et par conséquent donner l'exemple à la communauté mondiale.

C. Le Commonwealth et la Francophonie

Nous devrions porter ces questions (avec d'autres problèmes globaux comme l'environnement) au programme des Sommets du Commonwealth et de la Francophonie. Elles ont été rarement mentionnées lors des réunions de 1991, même si la Déclaration de Harare du Commonwealth y faisait brièvement allusion; elle mentionnait notamment que le développement contribue à régler des «problèmes comme ...la migration et les réfugiés» et dressait la liste de politiques et de programmes démographiques efficaces en vue de promouvoir le développement durable et de soulager la pauvreté dans les pays membres du Commonwealth. Quant au Sommet de la Francophonie, il n'a pas véritablement abordé la question et n'a fait que s'en approcher en exprimant son soutien au plan d'action du Sommet mondial pour les enfants de 1990 et en demandant la convocation d'une conférence des ministres des pays membres chargés de l'enfance afin qu'ils adoptent une stratégie pour la mise en oeuvre du plan. Comme nous l'indiquons à l'annexe I, le plan comprend, entre autres choses, des allusions à une planification responsable de la taille des familles, à des recherches en matière de planning familial et autres.

Notre message à ces tribunes devrait être adapté aux membres des pays en développement qui sont les plus nombreux et au fait qu'elles regroupent toutes les deux une majorité de pays d'Afrique en proie à l'explosion de la démographie. Ceci signifie qu'il faut souligner l'importance de freiner la croissance démographique pour le développement économique et également de renforcer nos initiatives en faveur des droits et du bien-être des femmes, comme ce fut le cas au dernier Sommet de la Francophonie, de façon à souligner la relation entre l'amélioration de la condition féminine et la réduction d'une croissance démographique non souhaitable. Il n'est pas suggéré que nous fassions valoir, dans un proche avenir, que les modestes activités d'aide de ces organisations devraient être encore plus diluées et englober le secteur de la population; toutefois cet aspect devrait être exploré par nos experts en vue d'une éventuelle action ultérieure.

Le prochain Sommet de la Francophonie pourrait servir à promouvoir la coordination des pays francophones au sein de la Conférence internationale de 1994 sur la population et le développement, comme le sommet de l'an dernier l'a fait pour la CNUED de 1992. En ce qui a trait aux migrations, il faut, comme il se doit, mettre l'accent sur la situation critique des réfugiés plutôt que sur les pressions générales des migrations en tenant compte, là encore, de l'auditoire.

D. Autres tribunes pour susciter une prise de conscience

Nous devrions soulever également les questions de la démographie et des migrations d'une façon extrêmement générale à l'occasion des principales réunions de l'OTAN où l'on discute de questions de sécurité au sens large (par opposition à la sécurité strictement militaire). Toutefois, il nous faudra probablement éviter de le faire d'une façon qui pourrait laisser entendre que nous pensons que l'Alliance devrait maintenant participer à des activités d'orientation ou d'analyse précises sur ces questions (à l'exception peut-être de la migration potentielle de ressortissants de l'ancienne URSS), étant donné que d'autres organisations occidentales dont la mission est plus vaste, comme l'OCDE, sont mieux équipées pour traiter de ces questions d'une manière approfondie.

L'OEA est une autre tribune où nous pourrions souligner l'importance générale de la démographie et des migrations, même si ces questions sont des sujets sensibles pour certains pays membres. Notre message devrait être soigneusement adapté à l'auditoire, et il nous faudra éviter de donner l'impression que le Canada encourage l'émigration de la région ou s'efforce d'en arriver à un accord sur une définition plus large de la notion de réfugié dans le sens de la Déclaration de Carthagène de certains membres de l'OEA.

* * * * *

XIII – Accroissement de la participation et de la coopération internationales : Étapes particulières dans le domaine de la population

A. La Conférence internationale de 1994

La Conférence internationale de 1994 sur la population et le développement peut être un instrument capital pour la politique du gouvernement qui vise à susciter une plus grande participation internationale concernant les problèmes de la démographie et des migrations. Nous devrions travailler de façon à faire de cette conférence un succès médiatique auquel on pourra dire que le Canada a contribué. Nous devrions partager l'espoir du Fonds des Nations Unies pour la population qui pense que cette conférence pourrait mener à l'adoption d'objectifs internationaux précis pour la prochaine décennie dans le domaine démographique (plutôt que d'en rester comme par le passé aux plans d'action généralisés).

Le comité interministériel récemment mis sur pied sous la présidence de la Direction générale des organisations internationales d'AECEC afin de coordonner nos préparatifs devra veiller à ce que des approches canadiennes viables soient développées sur chacun des six thèmes d'orientation de la conférence, qui peuvent tous donner lieu à des controverses¹. L'une des tâches initiales sera de suivre de près les débats et les résultats des groupes de spécialistes de chacun des domaines qui se réuniront l'an prochain², et de s'organiser en vue de la conférence régionale préparatoire pour l'Europe et l'Amérique du Nord qui se tiendra à Genève en mars 1993. Si possible, nous devrions également participer à titre d'observateur à certaines autres conférences régionales. Une autre tâche consistera à déterminer de quelle manière l'on répondra à la demande d'aide financière du Fonds des Nations Unies pour la population en vue des travaux préliminaires.

Nous devrions rapidement commencer à échanger des idées sur la Conférence avec d'autres pays chefs de file, tant parmi les pays en développement que parmi les pays industrialisés, non dans le but d'en apprendre beaucoup à ce stade préliminaire, mais principalement en vue de diriger l'attention sur la conférence elle-même et sur ce qu'elle pourrait réaliser. Nos consultations auprès des États-Unis devraient tenir compte du fait que les porte-parole de Washington considèrent que la conférence, comme celle de 1984, pourrait être un «désastre» pour les États-Unis, en raison de la possibilité que, comme en 1984, elle serve de tremplin à des extrémistes américains hostiles à l'aide à la population, qui en profiteront pour exprimer leurs opinions politiques. Comme en ce qui a trait à la CNUED, il convient de persuader les États-Unis qu'il est possible d'obtenir des résultats positifs. Si un «Groupe d'amis du secrétaire général» est constitué pour préparer le terrain en vue de la conférence, comme l'a proposé le Fonds des Nations Unies pour la population, nous devrions y participer activement.

Le Fonds des Nations Unies pour la population craint qu'au moins certains pays en développement, en particulier ceux d'Amérique latine, n'essaient d'utiliser la conférence principalement comme outil politique pour obtenir plus de fonds, comme dans le cas de la CNUED; peut-être pourrions-nous contribuer à éviter que cela ne se produise. Nous pourrions également utiliser les consultations préliminaires à la conférence pour inciter la communauté internationale à réfléchir sur la relation controversée mais importante entre le développement démographique et les migrations, puisque les migrations figurent au nombre des thèmes secondaires de la conférence; il nous faut cependant nous prémunir contre la possibilité que certains pays européens soient si préoccupés sur le plan intérieur par les immigrants illégaux qu'ils en viennent à déformer le débat. Si par ailleurs (comme dans l'actuelle version préliminaire de l'Agenda 21) la CNUED propose que certains aspects pertinents de ses conclusions soient repris à la Conférence sur la population en vue d'un suivi, nous devrions veiller à ce que cette proposition se concrétise.

Nous devrions rapidement commencer à travailler avec les ONG canadiennes et internationales pour préparer le terrain afin qu'elles soient en mesure de participer utilement à la conférence et de susciter le soutien public à son égard.

Il serait utile pour notre mission de Vienne que nous suivions attentivement les préparatifs des Nations Unies en vue de l'Année internationale de la famille, qui aura lieu en 1994, afin qu'on ne puisse dénoter aucune contradiction désagréable dans l'attitude canadienne face à cet événement et à la conférence.

B. Aux Nations Unies

Nous devrions chercher à adhérer officiellement à la Commission de la population des Nations Unies³, et à jouer un rôle actif au sein de ses délibérations (comme la prochaine réunion est en août 1993, la tâche ne sera pas trop accablante; et la participation n'obligera pas par ailleurs à prendre des positions risquant de susciter des polémiques puisqu'il s'agit en grande partie d'un organisme technique); et nous devrions suivre de plus près les travaux de la Division de la population des Nations Unies pour voir s'il serait souhaitable qu'elle ait plus d'encouragement et d'orientation de la part des États membres.

Il conviendrait de prendre des mesures pour que des représentants de haut niveau, de préférence d'Ottawa et assistés de spécialistes, participent à toutes les réunions des Nations Unies ou aux réunions analogues traitant de la démographie de façon à pouvoir jouer un rôle actif au sein des débats et à avoir une grande visibilité dans ce cadre⁴.

Nos représentants au sein des instances dirigeantes des organismes des Nations Unies administrant des programmes se rapportant à la population (comme le Fonds des Nations Unies pour la population, l'UNICEF, la Division de la population des Nations Unies, l'OMS

et autres) devraient poursuivre leurs efforts en vue de promouvoir une coordination plus étroite entre eux, le Fonds des Nations Unies pour la population jouant un rôle de premier plan au sein des Nations Unies sur les questions relatives aux populations. Les récentes améliorations sont attribuées en grande partie aux efforts accomplis en ce sens par les États membres.

Nous devrions réétudier s'il conviendrait de demander au Fonds des Nations Unies pour la population, en dépit de l'absence de contributions des États-Unis et de l'argument du « conflit d'intérêt » (voir l'annexe I (e)), de jouer un rôle de coordination plus vaste en matière d'aide à la population entre les organismes donateurs, relativement à des questions comme l'affectation des ressources ou le choix des formes d'aide aux différents pays ou régions. Si nous en arrivons à la conclusion que l'idée est réalisable, il nous faudra mener des consultations prudentes à Washington et dans les capitales des autres pays donateurs de même qu'auprès du Fonds des Nations Unies pour la population lui-même.

Il est suggéré que nos dirigeants s'adressent en personne au président Bush aussitôt après les élections américaines (en supposant qu'il soit réélu) pour lui demander de reconsidérer, comme le préconisait le Congrès⁵, son opposition à la reprise de l'aide américaine, même soigneusement limitée, au Fonds des Nations Unies pour la population et à la Fédération internationale pour le planning familial. On pourrait faire valoir que le Canada n'est pas non plus favorable à l'avortement comme méthode de régulation des naissances, et que les activités de planning familial du Fonds des Nations Unies pour la population, tout comme celles de l'USAID réduisent en fait le nombre d'avortements illégaux (qui atteignent des proportions alarmantes en Europe de l'Est et en URSS en raison de l'absence de centres favorisant la contraception) et que le leadership des États-Unis à ce chapitre est nécessaire à tous.

C. CNUED

Nous devrions veiller à ce que la question démographique fasse l'objet d'une attention adéquate à l'occasion de la CNUED en dépit des nombreuses autres questions qui seront vraisemblablement débattues dans le cadre de cette conférence. Jusqu'à maintenant, le Canada a été à la traîne à cet égard, même si Ottawa a fait valoir à juste titre « que nous pouvons tous convenir que si nous n'abordons pas d'une manière concertée les liens entre la pauvreté, la population et la dégradation de l'environnement, cette négligence aura de graves répercussions sur l'environnement global et, en fin de compte, sur la sécurité globale »⁶ (traduction libre). Nous devrions mentionner l'aspect démographique dans notre déclaration principale à Rio; et cet aspect devrait également être présenté dans les consultations de dernière minute avec les participants importants. Nous devrions veiller à ce que cette question occupe une place adéquate dans le document de suivi envisagé qu'est l'Agenda 21. Les experts confirment que la version préliminaire récente du Secrétariat (intitulée

«Demographic Dynamics and Sustainability»), bien que loin d'être remarquable, est généralement utile, bien accueillie et conforme, dans les grandes lignes, à la politique canadienne. Nous devons surveiller la question de près pour nous assurer que le document ne sera pas édulcoré. En tant qu'objectif fondamental dans ce domaine, le lien entre population et environnement doit être clairement établi dans la communauté internationale.

D. À l'extérieur des Nations Unies

Nous devrions encourager l'établissement cette année d'une **commission indépendante sur la population**, proposée récemment sous les auspices de la Fondation Rockefeller et appuyée par un certain nombre de personnalités éminentes. Sur le modèle de la Commission Brundtland, elle serait constituée d'un groupe de 12 à 20 personnes de pays en développement et de pays industrialisés, dont la moitié des membres seraient des femmes, et disposerait d'un personnel peu nombreux à plein temps. Elle aurait comme objectif de proposer une «vision nouvelle des questions démographiques internationales propre à engager, inspirer et rallier, profondément et solidement; un grand nombre de citoyens de par le monde». Elle produirait un rapport à temps pour la Conférence de 1994, mais sa mission serait probablement prolongée au-delà de cette date. Les États-Unis, plusieurs gouvernements européens, et diverses grandes fondations ont déjà promis leur aide financière à certaines conditions; le Canada et d'autres pays seront également pressentis sous peu.

Nous devrions travailler de façon à ce que les questions démographiques obtiennent et conservent une **priorité plus uniformément élevée** au sein des activités du Comité de l'aide au développement (CAD) par les moyens suivants :

- vérifier que l'organisme a bien rempli sa promesse de 1990 de tenir une réunion d'information sur les initiatives concernant la population par l'entremise des examens de l'aide, etc.;
- soulever la question démographique à l'occasion des principales réunions du CAD;
- veiller à ce que la population fasse partie des critères fonctionnels lorsque la réunion de haut niveau du CAD de 1992 s'efforcera de déterminer (comme suggéré par le Secrétariat et soutenu par le Canada) «l'adéquation des rapports d'aide eu égard aux priorités d'ordre géographique et fonctionnel»;
- faire valoir que la réunion qu'il envisage pour préparer la Conférence internationale de 1994 doit être tenue à un niveau suffisamment élevé et suffisamment tôt pour être véritablement utile au façonnage des approches des pays industrialisés en vue de la conférence;
- veiller que les communiqués ministériels de l'OCDE, comme celui qui sera émis après la réunion de mai 1992, continuent à témoigner de l'importance de la question démographique, comme en 1991.

Une sous-section du CAD sur la population, pour faire pendant et pour collaborer avec la sous-section actuelle de l'OCDE sur les migrations, pourrait être également suggérée.

Nous pourrions demander à notre administrateur de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et à notre ambassade à Washington de suivre de plus près les activités de la BIRD dans le domaine de la population par des interventions à l'occasion de réunions, de demandes de renseignements auprès du personnel, etc., de manière à faire savoir à la haute direction que le Canada désirerait vivement voir la banque accorder une plus grande priorité à cette question et démontrer plus de leadership, en faisant valoir en contrepartie que cette attitude favorisera une plus grande participation des donateurs. Nous pourrions également exprimer l'espoir de voir la BIRD établir un autre Rapport sur le développement dans le monde concernant la population en vue de la Conférence internationale de 1994, comme elle l'a fait pour la Conférence de 1984. Les nombreuses suggestions particulières et critiques implicites du rapport final de l'ancien conseiller fort respecté de la banque concernant la démographie (qui a démissionné en juin, apparemment en raison de déceptions) qui semblent toutes extrêmement convaincantes pour un observateur de l'extérieur, pourraient fournir d'utiles voies de recherche. Nous pourrions être contraints de faire de vives pressions pour aller au-delà du point de vue officiel voulant que tout aille bien dans ce domaine.

Nous devrions examiner si les banques de développement régional consacrent à la question démographique une attention adéquate, proportionnelle à leurs modestes ressources.

Nous pourrions inciter le FMI à tenir sérieusement compte des problèmes et des politiques démographiques dans ses analyses des tendances financières et économiques à long terme, de même que dans ses discussions avec les bénéficiaires éventuels de son aide lorsque ces pays font partie de ceux qui sont aux prises avec une explosion démographique. Une ouverture a été fournie par la déclaration du directeur général du FMI à la huitième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement de février 1992 selon laquelle «l'accroissement excessif de la population mondiale ...sape constamment les efforts les plus louables des gouvernements et des organismes internationaux en vue de favoriser une croissance plus rapide du revenu par habitant. Ce problème est probablement l'un des plus graves auxquels soit confronté le genre humain». (traduction libre)

Si notre propre aide à la population est accrue, nous devrions profiter de nos consultations bilatérales avec d'autres donateurs, en particulier ceux qui sont proportionnellement moins engagés à cet égard que le Canada, pour les inciter à accorder plus d'attention aux questions démographiques dans leurs programmes d'aide et à mettre davantage l'accent sur ces questions dans leur dialogue avec d'autres. Le Japon,

l'Allemagne et la France seraient au nombre des pays en question⁷. Nous devrions également explorer la possibilité d'accroître le soutien des pays donateurs de l'OPEP.

Dans le cadre de nos consultations avec les pays en développement concernant nos propres programmes d'aide, nous devrions en profiter pour inclure des demandes assez directes afin de savoir dans quelle mesure ils tiennent sérieusement compte des facteurs démographiques dans leur planification économique, que le Canada envisage ou non une aide à la population dans le pays en question. Il ne serait pas pertinent de subordonner réellement l'aide canadienne globale à une politique démographique adéquate -- étant donné que l'ajout de conditions supplémentaires rendrait notre programme encore plus difficile à gérer -- mais nous pourrions signaler clairement que nous considérons que l'adoption et l'application d'une telle politique témoignent au plus haut point du sérieux et du réalisme avec lesquels un pays s'attaque à ses problèmes de développement. Notre étude des questions démographiques avec les gouvernements bénéficiaires devrait être sérieuse et ne pas être traitée comme un simple point figurant sur la liste de vérification d'une mission en visite.

* * * * *

Notes de la section XIII

1. Ces thèmes, tels que formulés par le Secrétariat, sont : a) la population, l'environnement et le développement; b) les politiques et programmes démographiques; c) la démographie et les femmes; d) le planning familial, la santé et le bien-être des familles; e) la croissance et la structure démographique; f) la distribution de la population et les migrations. Le thème général de la conférence est «population, croissance soutenue et développement durable».
2. Ces questions seront également d'un grand intérêt pour la conférence de l'Union internationale pour l'étude scientifique de la population à Montréal en 1993 (voir la section IX B).
3. Les mesures préliminaires à cette fin ont déjà été adoptées par la mission permanente de New York.
4. Le Canada était représenté -- de façon très compétente, il est vrai -- par un représentant subalterne d'Ottawa à une réunion de haut niveau en 1989 au cours de laquelle l'importante «Déclaration d'Amsterdam» sur la politique démographique a été adoptée.

5. Le nouveau secrétaire général de la Présidence américaine, Samuel Skinner, n'est semblait-il pas opposé à la position «pro-choix» sur la scène intérieure, à la différence de son prédécesseur M. Sununu.

6. Par exemple, le document national du Canada présenté à la conférence ne faisait aucune allusion à la démographie — ce qui a valu les protestations d'au moins un groupe de pression. Qui plus est, à la troisième réunion du Comité préparatoire en août 1991, les objectifs canadiens pour le point à l'ordre du jour sur le thème «pauvreté et démographie» ne mentionnaient la taille de la population que dans le contexte «d'habitudes de consommation dans les pays riches et à revenu moyen». De nombreuses délégations à cette séance, y compris des représentants de pays en développement, ont déclaré que la croissance démographique était un problème auquel il fallait absolument s'attaquer pour combattre la pauvreté. Notre déclaration exprimait le soutien à des programmes destinés à aider les pays en développement à mettre en oeuvre leurs politiques démographiques mais disait que «la façon la plus efficace» d'y arriver était «d'améliorer les niveaux de santé, d'éducation, de sécurité alimentaire et de revenu des pays les plus démunis et en particulier des femmes», sans aucune mention non plus du planning familial. (Prenant le contrepied de l'argument du Canada, un rapport de l'OMS présenté à la même séance mentionnait que pour jeter les bases durables de la santé pour tous, il fallait accorder une extrême priorité à réduire les taux de croissance démographique, entre autres mesures.) La Communauté européenne, le Japon et l'Australie ont récemment proposé qu'on fasse allusion à la croissance démographique dans le projet de charte de la terre de la CNUED; le Canada ne s'est pas prononcé.

7. Le Japon a prévu d'accroître son APD de 7,8 % en 1992, par rapport à 1991; il peut par conséquent se permettre une modeste augmentation de la proportion de l'aide consacrée à la population. L'Allemagne commence à mettre en oeuvre une politique plus active à l'égard de la population. Les préoccupations politiques des Français concernant les migrations des pays du Maghreb qui font face à une explosion démographique pourraient bientôt inciter Paris à accorder plus d'importance à l'aide à la population.

XIV – Intensification de l'engagement et de la coopération sur le plan international : étapes précises dans le domaine des migrations

A. Objectifs de base

Nous avons présenté à la Section IX du présent rapport un extrait du document intitulé Thèmes et priorités de la politique étrangère. Analysant le thème des migrations, le gouvernement a établi de grands objectifs internationaux d'une façon claire et équilibrée dans la déclaration ministérielle transmise au comité de direction du HCR en octobre 1991 et dans le Rapport annuel déposé au Parlement - Plan d'immigration pour 1991-1995 publié en novembre 1991 :

«Le Canada favorise l'établissement de stratégies internationales pour résoudre les questions relatives aux mouvements migratoires. Ces stratégies pourraient comprendre la conclusion d'ententes multilatérales, bilatérales et régionales sur des questions comme la protection des demandeurs d'asile et le renvoi des demandeurs déboutés. Ces ententes devraient entraîner l'adoption dans tous les pays de règles et de normes uniformes pour le traitement des revendications du statut de réfugié. Cette harmonisation des mesures devrait décourager les demandeurs d'asile qui «magasinent de pays en pays». Les nations devraient toutes avoir comme objectif de raffermir les règles de droit international, lesquelles sont précisées dans des documents comme la Convention de 1951 des Nations Unies sur la définition de réfugié. Chaque pays devrait s'assurer que ses lois et politiques reposent sur une approche claire, pragmatique et humanitaire à l'égard du problème des grands mouvements migratoires...»

B. Ampleur des efforts nécessaires

Pour mener à bien cette tâche difficile et complexe, il faudra y consacrer des efforts diplomatiques plus soutenus et des ressources humaines plus importantes qu'on ne le fait à l'heure actuelle. Autrement, elle est vouée à l'échec. Plusieurs mesures se révèlent nécessaires :

a) Les questions relatives à la migration doivent être considérées comme des priorités plus manifestes dans le cadre des relations qu'entretiennent nos dirigeants politiques et nos ambassadeurs avec les gouvernements et les organisations internationales visés, et les agents spécialisés doivent y travailler sans relâche. Ottawa

devra donc fournir une orientation plus précise (qui dépasse les «objectifs stratégiques» d'AECEC relatifs aux missions énoncés au paragraphe d) de la Section IX B) et rendre compte au personnel travaillant sur le terrain plus souvent et de façon plus exhaustive du message véhiculé par les représentants d'Ottawa à l'endroit de leurs homologues étrangers.

b) **Il faut accroître sans délai les ressources humaines d'Ottawa affectées aux activités internationales dans le domaine.** Malgré leur grande compétence et leur dévouement exemplaire, les personnes qui travaillent dans ce secteur sont si peu nombreuses qu'elles peuvent à peine faire face aux problèmes qui se présentent de semaine en semaine; dans l'entre-temps, l'ampleur du travail augmente inexorablement à mesure que le rythme des discussions internationales s'accélère.

c) **L'imminent transfert de responsabilité d'AECEC à la CEIC relativement à cet important aspect de la politique étrangère nécessitera une coordination très soutenue et permanente à tous les paliers entre les ministères visés quant à la politique sur les migrations internationales,** de sorte que ce transfert soit renforcé par les autres aspects de nos activités extérieures et qu'il soit en harmonie avec ces derniers.

d) **À l'étranger, nous pourrions mettre bien davantage à profit le vaste réseau diplomatique bilatéral du Canada pour nous préparer à participer à des réunions multilatérales importantes et en assurer le suivi grâce à des échanges systématiques,** avant et après ces réunions, avec les représentants d'autres pays importants dans leur capitale, comme on le fait en règle générale à l'égard des sujets politiques et économiques; toutefois, le personnel de l'Administration centrale devra être assez nombreux pour coordonner ces opérations et veiller à ce que les résultats obtenus soient utilisés avec efficacité sur un plan multilatéral.

e) **Il y a lieu d'envisager de désigner un représentant spécial de niveau supérieur possédant une solide expérience dans le domaine des migrations et, éventuellement, dans celui du développement.** Celui-ci serait chargé d'administrer la mise en oeuvre de la stratégie internationale sous la gouverne de représentants officiels de haut niveau de la CEIC et d'AECEC. Cette personne devrait porter un titre significatif à l'étranger, par exemple, «envoyé spécial» ou «conseiller spécial des... (ministres responsables)» ou encore «ambassadeur pour... (sujet)». Sa fonction serait analogue à celle des hauts fonctionnaires maintenant chargés par plus d'un ministère de coordonner, par exemple, la politique internationale en matière d'environnement, la négociation des accords aériens, les négociations du GATT ou la conservation des stocks de poissons à l'échelle internationale. Cette mesure pourrait être mise en application l'automne prochain, au terme du mandat du Canada à la présidence des «Consultations informelles».

C. Stratégie à court terme

Les grandes lignes de certains éléments importants de la stratégie à court terme du Canada sont déjà clairement établies, mais leurs détails ne sont pas encore précisés. (Et comme les Allemands ont coutume de le dire, le diable se cache derrière les détails.) Grosso modo, la démarche qui sera suivie au cours des prochains mois devrait se présenter comme suit.

Scène internationale et Nations Unies

Nous devons nous efforcer d'accroître l'attention accordée sur le plan international aux questions relatives aux migrations en général et aux liens entre ces questions et les problèmes mondiaux tels que la population, l'environnement et le développement, sans oublier les droits de la personne, comme nous l'avons déjà souligné à la Section XII A. Cet effort continu peut et doit être déployé dans un vaste éventail de tribunes internationales, même si des consultations et des négociations portant sur des solutions précises peuvent être menées dans des contextes plus spécialisés, comme nous le proposons ci-après.

Nous devons continuer à fournir une aide financière au HCR et à l'UNRWA pour protéger et secourir les réfugiés confiés à leurs soins. Le montant de cette aide doit être déterminé en fonction de besoins humanitaires précis et de l'apport de la collectivité internationale. Nous devons continuer d'accepter comme immigrants le petit nombre de réfugiés au sens de la Convention dont le HCR recommande chaque année la réinstallation permanente au Canada¹. Pour intensifier notre rôle humanitaire, il serait approprié de revoir sous peu les dispositions législatives et réglementaires visant les réfugiés parrainés par le gouvernement et par des organismes du secteur privé, lesquelles remontent en grande partie à 1978, et de mettre au point un instrument afin de favoriser l'immigration d'autres groupes pour des motifs humanitaires légitimes ou pour des raisons d'intérêt public. Nous examinerons ci-dessous le rôle politique du HCR, car il s'agit d'une question distincte qui s'inscrit dans une perspective à plus long terme.

Le Canada a accédé à la présidence du Groupe de travail sur les réfugiés qui participe aux négociations multilatérales pour la paix au Moyen-Orient. Il doit profiter de cette occasion inattendue non seulement pour participer au processus de rétablissement de la paix dans cette région, mais aussi pour renforcer la réputation qu'il a acquise à titre de pays qui comprend bien l'aspect humanitaire des questions relatives aux réfugiés en général et se montre sensible à leur cause. Il ne doit pas toutefois laisser entendre qu'il envisage d'accepter une immigration massive au Canada de réfugiés en provenance du Moyen-Orient². Il est préférable de placer cette question autant que possible dans une perspective multilatérale en favorisant l'engagement des Nations Unies dans la mesure où le

permettront les agendas politiques. La désignation du Canada à la présidence de ce groupe de travail nécessitera pendant une longue période des efforts soutenus de la part de nos spécialistes sur la question des réfugiés ainsi que de nos fonctionnaires et autres intervenants. Tout succès, s'il en est, entraînera ses propres coûts.

États-Unis

En raison de la proportion élevée de demandeurs d'asile qui entrent au Canada en passant par les États-Unis (à l'heure actuelle, 35 % du nombre total), nous devons poursuivre nos efforts pour conclure avec les États-Unis une entente bilatérale efficace à l'égard des demandes d'asile, c'est-à-dire, en fait, une entente prévoyant un «tiers pays sûr» et, si le besoin s'en fait sentir, nous devons faire valoir notre position auprès des dirigeants politiques américains.

Cependant, ni le déroulement des négociations jusqu'à ce jour ni les textes actuellement à l'étude ne se révèlent très rassurants. Il est certainement possible qu'on ne puisse conclure dans un proche avenir un accord assez ferme pour réduire de façon appréciable le mouvement migratoire en provenance des États-Unis. La plupart (mais non la totalité) des dirigeants américains semblent démontrer un enthousiasme mitigé à l'égard d'une telle entente, en partie parce qu'ils se concentrent sur le problème beaucoup plus épineux que posent pour les Américains les migrants clandestins en provenance du Mexique (qui ne sont pas des demandeurs d'asile) et sans doute aussi parce qu'ils estiment que le Canada (considéré dans une large mesure comme le responsable de ses propres problèmes liés aux demandes d'asile) en retirerait les principaux avantages. De ce fait, ils sont d'avis que les complications d'ordre judiciaire ou les difficultés avec le Congrès que pourrait susciter une telle entente n'en valent pas la peine. Les personnes en provenance du Canada qui demandent l'asile aux États-Unis, pour la plupart des Polonais et des Chinois, sont peu nombreuses. Les autorités américaines semblent en outre moins inquiètes que nous au sujet de l'afflux de demandeurs d'asile refoulés d'Europe, moins certaines de l'efficacité d'un accord du type de la Convention de Dublin et moins convaincues de la pertinence de conclure une entente qui pourrait jeter les bases d'un maillage avec des ententes conclues entre des pays d'Europe. Il est possible, mais non certain, que les Américains aient récemment commencé à changer d'attitude à cet égard.

Europe

Nous devrions poursuivre avec la même intensité les efforts que nous déployons à l'heure actuelle pour nous associer, de concert avec d'autres pays non membres de la Communauté européenne (CE), aux signataires de la Convention de Dublin dès que possible après qu'elle aura été ratifiée par les pays membres de la CE. Jusqu'à présent, seul le Danemark a ratifié cette entente et les autres pays membres de la CE pourraient l'imiter

ou non au cours du second semestre de 1992. La forme que pourrait prendre cette association (une nouvelle convention signée par des pays non membres et des pays membres de la CE, une convention parallèle rattachée à celle de Dublin, un simple protocole rattaché à la Convention de Dublin ou une entente informelle sanctionnée par les ministres de la CE) relèvera davantage des pays membres de la CE que des autres, mais n'importe laquelle de ces hypothèses répondrait vraisemblablement à nos besoins pratiques.

Cependant, il est peu certain qu'une entente sera conclue. Bien que la CE ait «pris note» officiellement que le Canada souhaite s'associer aux signataires de la Convention et ait entrepris d'examiner les aspects juridiques de cette demande et de demandes similaires présentées par des pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), peu de progrès ont été accomplis. Par ailleurs, les commentaires formulés par les représentants des gouvernements membres de la CE se font rares et, au mieux, non compromettants. Les pays membres de l'AELE font montre d'une impatience de plus en plus vive face à la lenteur de la CE, mais il paraît improbable que les pays ayant demandé à faire partie de la Communauté européenne (c'est-à-dire l'Autriche, la Suède et la Suisse) continueront d'exercer des pressions lorsque leur admission au sein de la CE (et leur adhésion par le fait même à la Convention de Dublin) sera assurée. Ils ont démontré peu d'intérêt lorsque nous avons tâté le terrain concernant une entente éventuelle entre les pays de l'Amérique du Nord et ceux de l'AELE si on ne peut réaliser de progrès avec la CE. En outre, un important pays membre de la CE a laissé planer un doute quant à la possibilité d'une association avec les pays signataires de la Convention de Dublin par n'importe quel pays non membre de la CE, en particulier s'il ne s'agit pas d'un pays européen; un autre s'est déclaré incertain quant à l'admissibilité de pays non membres de l'AELE. Il est peu consolant de constater que les pays membres de la CE se sont récemment montrés moins intéressés encore à discuter de dossiers communs avec l'Australie qu'avec nous-mêmes.

À la lumière des tendances «eurocentriques» observées, le principal motif que nous avons tenté de faire valoir, à savoir que l'entrée en vigueur de la Convention de Dublin détournera probablement d'importants courants migratoires de réfugiés vers d'autres pays, met malheureusement en relief le fait que, compte tenu de l'entente projetée avec les États-Unis, nous sommes et demeurerons les demandeurs, même si nous affirmons le contraire : un grand nombre de personnes quittent l'Europe pour le Canada afin d'y demander le statut de réfugié, mais rares sont celles qui font l'inverse. Le manque d'empressement des États-Unis à s'associer aux signataires de la Convention de Dublin ne sert pas la cause du Canada et notre position pourrait être affaiblie davantage encore si nous ne parvenons pas à conclure avec les États-Unis une entente parallèle de grande portée s'inspirant de la Convention de Dublin, de sorte que nous puissions traiter avec l'Europe en tant que «bloc» nord-américain.

Le temps ne joue pas en notre faveur, car l'expansion de la CE devient de plus en plus imminente et nous risquons de perdre des alliés. Le second semestre de 1992 constitue peut-être le moment opportun pour déployer nos efforts les plus énergiques, notamment en faisant appel à des relations politiques de niveau supérieur.

D. Stratégie à long terme

Même si les efforts consentis à court terme auprès des Américains et des Européens portent fruit comme nous l'espérons, l'expérience démontre que les solutions que ces efforts pourraient apporter au problème de limitation du nombre de demandeurs d'asile au Canada constitueraient uniquement des palliatifs. Compte tenu de la pression induite par la surpopulation et la pauvreté à l'étranger, de l'ingéniosité des demandeurs et des nouvelles contestations devant les tribunaux à prévoir au Canada, on finira par trouver de nouvelles façons de contourner, du moins en partie, les procédures établies, quelles qu'elles soient. C'est aussi inévitable que la mort et les impôts.

Il est donc prioritaire de trouver des mécanismes pour coordonner des approches multilatérales souples à plus long terme afin de s'attaquer aux problèmes relatifs aux migrations à mesure que la situation évoluera. Diverses possibilités s'offrent à nous.

HCR

À juste titre, le Canada fait preuve d'une certaine prudence à l'égard de l'élargissement du rôle du HCR au-delà du domaine humanitaire. Compte tenu du nombre croissant de personnes en détresse et de mouvements migratoires à l'échelle de la planète, on observe au sein du HCR des initiatives discrètes visant à étendre le rôle traditionnel de cet organisme de «protection» des «réfugiés» par l'élargissement de la définition du terme «réfugié» qui figure dans la Convention de 1951 et par l'inclusion, dans son mandat officiel, des personnes déplacées à l'intérieur d'un même pays (dans une certaine mesure en raison du précédent observé récemment dans le nord de l'Iraq).

Il n'est pas facile de s'opposer à ces idées de façon catégorique sans paraître indifférent à la souffrance humaine. Cependant, comme nous l'avons soutenu sur la place publique, l'élargissement de la définition du terme «réfugié» qui figure dans la Convention n'est pas souhaitable car il entraînerait une dilution des ressources déjà limitées qui sont affectées au secours; il en irait de même si le HCR prenait la responsabilité des réfugiés internes.

Toutefois, le fait que le HCR n'a pas les ressources nécessaires pour servir de plaque tournante aux fins du traitement des problèmes plus vastes liés aux migrations clandestines,

que poserait - et amplifierait - inévitablement une définition plus large, constitue une autre raison tout aussi importante. Bien que des éléments récents indiquent qu'on puisse adopter une orientation plus pragmatique, les dirigeants du HCR n'ont pas été particulièrement attentifs à ces questions ni à la préoccupation politique toujours croissante des principaux donateurs à cet égard. Le HCR hésite encore beaucoup à s'associer aux pays occidentaux pour coordonner les mesures qu'ils prennent face à l'immigration de demandeurs d'asile, comme dans le cadre des Consultations informelles, et il souhaite n'être mêlé ni de près ni de loin au concept très important de «tiers pays sûr». En outre, la compétence des membres du personnel du HCR varie grandement et ces derniers semblent peu motivés. Malgré notre insistance, ils n'ont pas pu ou voulu vérifier le nombre réel de réfugiés confiés à leurs soins. Or, dans certains pays, les données estimatives peuvent dépasser de 30 % le nombre réel, même s'il est certain que ce nombre est dramatiquement élevé dans la plupart des cas.

Le HCR est aussi en voie de se tailler un rôle de premier plan dans la prévention des exodes de réfugiés, en se consacrant, avec d'autres organismes, à la défense des droits de la personne et à la promotion de l'aide au développement. Depuis quelque temps, il a tenté de stimuler les efforts faisant en sorte que les initiatives de développement d'autres organismes suppléent à l'aide aux réfugiés et aux rapatriés, efforts qui n'ont connu jusqu'à présent que très peu de succès selon son dernier rapport annuel. Le HCR préconise maintenant l'exécution de recherches, financées de concert avec l'Organisation internationale du travail (OIT), sur les causes premières des pressions migratoires, soutenant à juste titre qu'une grande partie de la migration est liée à la fois aux pressions démographiques, au sous-développement économique et à la coercition d'ordre politique. Bon nombre d'organismes et de pays (dont le Canada) ont été invités à participer à un important colloque intitulé «International Aid as a Means to Reduce the Need for Emigration» que l'OIT et le HCR tiendront en mai en vue d'assurer le suivi des recherches effectuées. Ce colloque pourrait fort bien porter fruit; le Canada doit certainement y être représenté (notamment par des spécialistes en matière de développement) et y prêter une attention toute particulière. Pourtant, d'aucuns pourront se demander s'il faut encourager ces deux organismes des Nations Unies à s'engager plus avant dans ce domaine, qui risque de devenir très encombré, du moins, en tant que chef de file, comme leurs dirigeants peuvent l'envisager.

Amérique du Nord

Dans les relations avec les États-Unis, le fait qu'il est possible à court terme de négocier un protocole d'entente approprié, comme nous l'avons déjà mentionné, ne supprime pas la nécessité de mener en permanence des consultations très étroites concernant les problèmes transfrontaliers, car ceux-ci ne manqueront pas de réapparaître d'une façon ou d'une autre. Les ministres des Affaires étrangères et les ministres chargés de l'Immigration

doivent se pencher longuement sur cette question de manière à rappeler sans cesse aux autorités américaines la grande importance que revêtent ces questions à nos yeux.

Il y a aussi lieu de signaler l'incidence indirecte de l'ALENA sur notre pays dans ce domaine. En effet, est-il possible que cet accord incite un plus grand nombre de Mexicains à tenter leur chance dans notre froid pays? Nous serions vite submergés, même par une infime proportion des Mexicains qui s'introduisent aux États-Unis chaque année. Il faut favoriser les discussions trilatérales amorcées en septembre dernier à El Paso entre le Mexique, les États-Unis et le Canada sur les questions relatives aux réfugiés, parce que ces discussions constituent non seulement une tribune de consultation sur les problèmes d'asile (au cas où des demandeurs du statut de réfugié provenant de pays tiers commenceraient à entrer au Canada en passant par le Mexique), mais aussi un lieu de rencontre dans l'éventualité où un courant migratoire incontrôlé de Mexicains vers le Canada s'amorcerait un jour³.

Europe

En ce qui a trait aux pays membres de la Communauté européenne, une association avec les signataires de la Convention de Dublin ne constituerait qu'une solution partielle, car son seul avantage, pratiquement, serait de faciliter les choses dans les cas où une demande d'asile serait entendue. Comme le Canada l'a affirmé, il est en outre nécessaire «d'adopter des procédures et des normes d'application uniformes pour le traitement des revendications du statut de réfugié au sens de la Convention» et c'est là une tâche très complexe, en particulier parce que la situation en Europe est elle-même en train de changer. Bien que le sommet de Maastricht n'ait donné lieu qu'à un transfert de compétence très limité quant aux questions relatives aux visas et à l'asile, qui relèvent désormais de la Commission et non plus des pays membres,⁴ il y a lieu de croire que, comme le souhaitent maintenant les Allemands pour des raisons nationales, cette tendance s'accroîtra au cours des prochaines années. En ce qui a trait aux questions de politique étrangère ne s'inscrivant pas dans le domaine des migrations, l'expérience qu'a acquise le Canada en tentant d'harmoniser ses politiques avec celles de l'ensemble des pays membres de la CE montre que trop souvent il est obligé de faire concorder ses politiques avec les leurs et qu'il ne trouve pas de terrain d'entente à mi-chemin. Ce problème est appelé à se présenter de plus en plus souvent, dans le domaine des migrations aussi, à mesure que la CE s'élargira et se consolidera⁵.

On remet de plus en plus en question le «Processus de Vienne» découlant de la réunion des ministres tenue dans cette ville en janvier 1991 sur la question de la migration Est-Ouest. On a tenu en janvier à Strasbourg une réunion de suivi à laquelle participaient à peu près les représentants des pays membres de la CSCE. Tant que durera ce processus, il constituera un point de contact présentant pour nous une certaine utilité quant aux

questions est-ouest à long terme,⁶ mais nos spécialistes n'estiment pas qu'il soit de nature à fournir un moyen de coordonner les politiques relatives aux questions importantes pour le Canada. Les récentes décisions prises dans le cadre de ce processus portaient uniquement sur la nécessité de recueillir davantage de données et de transmettre les résultats aux organismes d'aide économique nationaux et internationaux.

La coordination des activités pourrait-elle être exercée par l'intermédiaire de l'OCDE? Certains représentants des États-Unis sont de cet avis. D'autres soutiennent que, compte tenu du grand nombre de pays qui en sont membres (dont un important pays source, à savoir la Turquie), l'OCDE ne pourrait être d'aucune utilité aux fins de la concertation et de la mise en oeuvre réelles des positions prises sur des questions précises relatives aux migrations, tandis qu'elle joue à l'heure actuelle un rôle utile en échangeant des données, en les analysant et en canalisant l'attention aux plus hauts niveaux. Nous devrions examiner très bientôt cette question de façon minutieuse mais, bien sûr, sans donner l'impression que l'on amoindrit le rôle des Consultations. Quoi qu'il en soit, nous devrions mettre cette question en général au premier plan dans le cadre des rencontres des ministres de l'OCDE.

À la réunion des ministres qui s'est tenue récemment à Prague, le Canada et les États-Unis ont insisté pour que la CSCE soit mise à contribution sur les questions relatives aux migrations, y compris les migrations clandestines, les personnes en quête d'asile et le droit à la citoyenneté. Cependant, en raison de l'opposition du Royaume-Uni et de l'Allemagne et d'un manque de soutien notable de la part des autres pays, cette réunion a donné lieu à une seule décision, qui se révèle accessoire, à savoir que le nouveau Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de la CSCE doit organiser un colloque sur les migrations. Aucune date n'a pas été fixée pour cet événement qui n'a pas été considéré comme prioritaire. Les États-Unis sont revenus à la charge au sujet de ce colloque au moment de la préparation de la réunion de suivi en cours à l'heure actuelle à Helsinki, en faisant ressortir entre autres éléments qu'il faut éviter de faire double emploi avec d'autres tribunes et que le lien entre les droits de la personne doit figurer parmi les questions à l'étude. Par ailleurs, la sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures a affirmé, dans l'allocution d'ouverture de cette réunion, que la CSCE doit se concentrer sur les sources de conflit éventuelles, y compris les migrations, et qu'il convient de fixer à Helsinki une date pour la tenue de ce colloque, puisqu'on ne peut se permettre de repousser plus longtemps un examen sérieux de cette question dans le cadre de la CSCE. Toutefois, compte tenu du très grand nombre d'États membres de la CSCE (maintenant 48 États) et de la lourdeur des procédures; toute intervention pratique accrue de la CSCE susceptible de se traduire par des avantages pour le Canada semble devoir prendre forme lentement et présenter un caractère provisoire. Cependant, on espère dans certains milieux canadiens que le «Processus de Vienne» constitue un pas dans cette direction et en arrive même à remplacer les Consultations informelles⁷.

«Consultations informelles»

À l'heure actuelle tout au moins, ces consultations sont de loin la tribune où nous pouvons le mieux faire valoir nos objectifs précis -- et constituent pour ainsi dire notre «dernier espoir». Le fait que nous assumons pour l'instant la présidence des Consultations informelles et l'attitude légèrement plus positive que les États-Unis commencent à démontrer à cette tribune devraient nous permettre de réaliser des progrès au chapitre de l'harmonisation des politiques, même si les membres les plus puissants, en particulier les pays membres de la CE mettent l'accent sur le fait que les Consultations sont destinées uniquement à donner des avis et à échanger des informations. Outre les discussions en cours visant à s'attaquer aux causes premières (traitées à la Section XV), on a prévu des réunions portant sur les renvois et les procédures de détermination de la nationalité et leur réforme avant la réunion ministérielle plénière qui se tiendra à Toronto en juin. Nous devons tirer parti au maximum de notre rôle de président et consacrer des efforts diplomatiques soutenus au cours des prochains mois et ultérieurement. Toutefois, compte tenu du scepticisme de certaines puissances européennes et de l'intensification des tendances eurocentriques en général, nous ne pouvons savoir pendant combien de temps ces Consultations constitueront un outil efficace aux fins de la promotion de notre stratégie internationale. Une plus grande intégration de la CE risque de réduire radicalement l'intérêt des pays membres pour une action concertée avec nous. Il faut agir maintenant.

* * * * *

Notes de la Section XIV

1. Se reporter à la note 2 de la Section XI.
2. Il pourrait cependant être souhaitable que nous démontrions notre bonne foi et notre sympathie face à la situation critique des réfugiés en acceptant un nombre limité de Palestiniens expulsés du Koweït qui sont parrainés par de proches parents au Canada et ne sont admissibles dans aucun pays de ce secteur, en particulier si les États-Unis prennent des mesures comparables. La thèse avancée, selon laquelle une telle mesure pourrait avoir une incidence négative sur le rôle du Canada, ne sera pas valable si le Canada ne se montre nullement disposé à accueillir des Palestiniens sans aucune restriction.
3. Des établissements d'enseignement des trois pays commencent déjà à examiner l'incidence de la mobilité de la main-d'oeuvre dans la région visée par l'ALENA, en supposant à tort ou à raison que cette éventualité peut se concrétiser d'ici une dizaine d'années environ.

4. Cette décision a été présentée aux pays non membres comme une «démarche pratique vers l'harmonisation de la politique et des règlements»; la Communauté a aussi souligné la nécessité «en conformité avec des traditions humanitaires communes, [...]de continuer à offrir le refuge...» Les documents élaborés au sommet de Maastricht comportaient une déclaration selon laquelle le Conseil européen aurait comme «objectif d'adopter, d'ici la fin de 1993, une action commune pour harmoniser certains aspects (des politiques des États membres en matière d'asile) et envisagerait, toujours d'ici la fin de 1993, de placer l'asile et d'autres questions frontalières sous la compétence de la Communauté européenne, sous réserve de l'unanimité des pays membres, (c'est-à-dire en accordant à des pays comme la Grande-Bretagne un droit d'opposition.)

5. Fait révélateur, la Turquie ne sera pas intégrée dans cette expansion, dans une large mesure en raison de son fort taux de croissance démographique et des pressions migratoires qu'elle exerce sur l'Europe de l'Ouest.

6. Le «processus de Berlin» mis en oeuvre en parallèle, auquel le Canada n'a pas été invité à participer, porte sur les mesures à court terme visant à enrayer les migrations illégales en Europe, notamment l'harmonisation des pratiques relatives aux visas et des ententes en matière de réadmission. Ces dernières ont aussi été examinées à Strasbourg.

7. Jusqu'à présent, aucun élément ne renforce la thèse avancée par certains selon laquelle la récente décision du gouvernement de retirer d'Europe tous ses effectifs militaires aura une incidence sur notre influence au sein de la CSCE ou auprès d'autres tribunes à prédominance européenne portant sur des questions précises d'intérêt pour le Canada.

**XV – Intensification de l'engagement et de la coopération
sur le plan international dans le domaine des migrations :
offensive contre les causes premières**

A. Généralités

Il est désormais généralement reconnu qu'on doit intensifier les efforts pour s'attaquer aux causes premières des migrations massives, notamment au problème des demandeurs d'asile, dans les pays sources. Outre le Canada, un certain nombre d'autres pays tels que l'Allemagne, la Suède et la Suisse, ont mis ce point en évidence dans les énoncés de politique, et certaines déclarations collectives abondent dans le même sens¹. La stratégie de base élaborée en septembre 1991 à l'égard des Consultations informelles, qui a fait l'objet d'une entente de principe, renferme une section utile qui porte sur «la politique étrangère et la politique de coopération au développement». Cette section fait ressortir la pertinence de nombreuses questions de principe, dont la «coopération au développement avec les pays appropriés, qui permet de consolider leur économie, de favoriser l'emploi, d'améliorer le niveau de vie et de promouvoir les droits de la personne», ainsi que l'expansion du commerce, la stabilisation de la croissance démographique mondiale, des mesures visant à empêcher la dégradation de l'environnement, la collaboration avec le HCR, l'UNRWA et les organismes de développement des Nations Unies, sans oublier l'amélioration de la capacité du système multilatéral à agir sur les causes et les effets des déplacements massifs.

C'est la façon de procéder qui n'est claire pour personne. Pour nous préparer en vue de discussions internationales imminentes et d'une intervention éventuelle, nous devons élaborer dès que possible un point de vue canadien en mettant largement à contribution les spécialistes en développement de l'ACDI et les spécialistes des migrations de la CEIC et d'AECEC (et selon toute probabilité les milieux universitaires), dans la mesure où le développement économique en général, et une aide au développement en particulier, si elle est bien ciblée, peuvent contribuer à réduire les pressions migratoires, tant dans des pays ou des régions déterminés que d'une manière plus générale. La commission américaine chargée d'examiner les migrations internationales et le développement économique dans le cadre de la coopération a publié en 1990 un rapport intitulé Unauthorized Migration: An Economic Development Response qui fait autorité dans le domaine. En faisant particulièrement référence à l'Amérique latine, cette commission en est arrivée aux conclusions suivantes dans son rapport :

«[...]bien qu'il existe d'autres éléments importants, la recherche d'avantages financiers est la principale motivation dans la plupart des cas de migration clandestine vers les États-Unis; et

[...]la croissance économique créatrice d'emplois constitue la solution idéale pour réduire ces pressions migratoires, mais le processus de développement économique proprement dit stimule en règle générale la migration à court et à moyen terme en amplifiant les attentes et en augmentant la capacité des personnes à émigrer. Cependant, le développement ainsi que la disponibilité de nouveaux et de meilleurs emplois dans un pays constituent les seuls moyens de réduire les pressions migratoires à la longue. [...] Donc, pour faire échec aux migrations clandestines, le développement doit s'étendre sur des décennies -- voire des générations. Il faut poursuivre tout effort coopératif sérieux visant à réduire les pressions migratoires à la source malgré les résultats contradictoires à court terme.» (traduction libre)

Outre cette proposition à caractère général tout à fait réaliste, le rapport renferme un grand nombre de suggestions pratiques. On y recommande, par exemple, d'aider à maîtriser la croissance démographique, d'orienter le développement économique vers des régions nettement défavorisées et, en particulier, de favoriser l'accès au commerce sur le marché américain. Il serait très utile d'analyser dans une perspective canadienne les questions et les recommandations présentées dans le rapport, lesquelles sont d'ordre général (plutôt que limitées au contexte États-Unis--Amérique latine) afin d'orienter notre prise de position à l'étape actuelle d'apprentissage dans l'offensive contre les causes premières. Le colloque organisé par le HCR et l'Organisation internationale du travail qui sera présenté en mai, et dont nous avons fait mention précédemment, peut aussi se révéler utile à cette fin.

Au-delà du domaine économique, nous devons aussi déterminer s'il est faisable ou souhaitable de mettre l'accent sur les pays d'émigration dans l'exercice de nos activités visant à promouvoir les droits de la personne et le développement démocratique; il se peut que ce genre de particularisation soit impossible sur le plan pratique. Dans le même ordre d'idée, le Secrétariat des Consultations informelles a proposé qu'une analyse multilatérale approfondie s'inscrivant dans une perspective à long terme soit effectuée au sein de l'OCDE afin d'examiner les effets à long terme de l'aide économique structurelle et de canaliser l'attention sur le renforcement des droits de la personne dans la mesure où il est possible d'établir un lien avec des tendances migratoires précises. Cette analyse mérite notre appui.

B. Évaluation des pays

Au cours des dernières années, on a commencé à déployer des efforts timides dans le cadre des Consultations afin d'élaborer pour l'ensemble des pays occidentaux une démarche concertée à l'égard des problèmes relatifs aux migrations en provenance de certains pays déterminés, à l'origine la Turquie, la Sri Lanka et la Roumanie. À l'instigation du Canada, cette idée a été officialisée l'an dernier dans le cadre des Consultations informelles à titre de démarche faisant appel à «un consortium axé sur un pays déterminé», par analogie avec la Banque mondiale. Soucieux d'éviter de donner l'impression que la gestion est soumise à une coordination, les participants aux Consultations informelles ont exercé des pressions et l'appellation «évaluation des pays structurée» a été retenue par la suite. En vertu de cette démarche, «les États participants sont invités à coordonner leurs efforts et à adopter des mesures compatibles face aux problèmes d'intérêt commun, tout en s'efforçant d'atténuer les éléments à l'origine de l'émigration illégale et de faciliter le rapatriement». Elle doit converger vers un éventail de sujets concernant un pays ou une région en particulier, y compris les «tendances migratoires; la détermination du statut, l'évaluation des droits de la personne, les projets de développement et les mesures de renvoi... en tenant bien compte des objectifs de la politique étrangère en général et de la politique économique»². Outre les trois pays susmentionnés, la Somalie, le Ghana, l'Albanie et la Communauté des États indépendants (CEI), doivent être examinés cette année dans le cadre des Consultations, chacun sous la gouverne d'une «délégation responsable» différente, et les délégations visées doivent faire rapport à cet égard à la séance plénière qui se tiendra à Toronto en juin. Il faut aussi envisager d'ajouter d'autres pays ou régions «cibles»³.

Il s'agit d'un exercice qui en vaut la peine, même si ce n'est que pour sensibiliser les dirigeants politiques de divers pays à la complexité et à la diversité des éléments à l'origine des pressions migratoires dans des situations données (les plus importants étant la croissance démographique et la pauvreté dans certains pays, l'effondrement économique dans d'autres, l'oppression ou les désordres civils dans d'autres encore). D'ailleurs, la mise en commun des idées et des ressources limitées dans des situations précises ne peut que se révéler bénéfique. Le Canada doit donner l'exemple en acceptant de contribuer de façon concrète.

Toutefois, nos déclarations publiques et nos documents officiels doivent refléter à l'avenir de moins grandes attentes quant aux résultats que peut donner la démarche adoptée.

Il existe plusieurs raisons de souhaiter une amélioration de la situation. L'avenir des Consultations informelles n'est pas assuré, en particulier face à l'intégration européenne qui s'intensifie. Certaines mesures qu'on décidera peut-être de prendre dans le contexte de cette démarche peuvent n'avoir qu'une efficacité limitée pour enrayer les courants migratoires à court terme et de ce fait miner l'intérêt des participants. On sera peu enclin à prendre des mesures d'entraide et des initiatives d'ordre commercial proportionnées à

l'ampleur du problème que pose les migrations⁴. Le succès dans une région restreinte peut n'être que temporaire ou se traduire par une accentuation des courants migratoires en provenance d'un secteur voisin. Des pays ou des régions qui constituent d'importantes sources de migration (par exemple, l'Afrique du Nord, le Zaïre, l'Éthiopie, l'Inde, le Pakistan, Haïti et la Yougoslavie) sont laissés de côté et, même si on s'en occupait à l'avenir ou si de nouvelles sources se manifestaient soudain, les ressources intellectuelles et financières des participants pourraient être trop disséminées pour être véritablement efficaces. Par ailleurs, le fait qu'on se concentre sur les sources de migration vers le Nord, sans tenir compte de la situation critique dans laquelle se trouvent les personnes beaucoup plus nombreuses qui migrent à l'intérieur des pays en développement pose aussi un problème. Étant donné ce qui précède et puisqu'on doit éviter de donner l'impression que les pays industrialisés érigent une forteresse devant les pays du Sud, il sera très important de veiller à ce que le HCR continue de participer aux Consultations. Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, les dirigeants du HCR se montrent très hésitants à cet égard.

C. Autres mesures

En parallèle avec les progrès qu'on peut réaliser dans le cadre des Consultations informelles en ce qui a trait au rapport développement-migration-population dans des pays déterminés, nous devons proposer que cette question soit examinée de façon approfondie au cours de la prochaine réunion de haut niveau du Comité d'aide et de développement (CAD), non seulement pour sensibiliser les autres participants d'une manière générale, mais aussi pour appuyer la conduite par l'OCDE de l'étude analytique à long terme proposée par le Secrétariat des consultations. Cette année, nous préconisons un dialogue plus soutenu entre le CAD et le Comité de l'environnement de l'OCDE ainsi qu'entre le CAD et le Comité des échanges de l'OCDE. Par ailleurs, bien qu'un dialogue entre le CAD et le Groupe de travail sur les migrations destiné à préparer le terrain pour l'examen approfondi proposé ci-dessus n'ait pas encore été évoqué par le Canada, il se révèle tout aussi important. L'accent qui a été mis au cours de la dernière réunion de haut niveau, en décembre, sur «l'impératif de la cohérence des politiques principalement au chapitre de la dette, du commerce international, de la migration, et de l'environnement»⁵, pourrait bien servir de tremplin à l'examen effectué par le CAD, même si le Secrétariat de l'OCDE ne possède pas encore les ressources humaines nécessaires pour promouvoir le concept d'une «cohérence des politiques». Toutefois, avant d'entreprendre cet examen -- et avant que les travaux portant sur les causes premières en cours dans le cadre des Consultations informelles progressent davantage --, nous devons établir clairement notre point de vue particulier sur l'essentiel, comme nous l'avons déjà souligné.

Nous devrions peut-être mettre davantage à contribution les dirigeants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) aux fins de l'examen international des questions relatives aux migrations, bien qu'il s'agisse à la base d'un organisme

opérationnel disposant de ressources limitées aux fins de l'élaboration de politiques. L'OIM est déjà représentée aux séances des Consultations informelles et à diverses autres réunions portant sur les migrations qui se tiennent en Europe, mais on pourrait peut-être bénéficier d'une certaine façon de son expérience pratique.

Enfin, nous devons trouver des moyens pour établir notre propre dialogue avec les pays dont provient l'afflux de demandeurs d'asile qui entrent au Canada, parallèlement à tout dialogue de groupe qui découle de la démarche collective d'«évaluation des pays». Dans certains cas, il faudra dans ce but insister davantage sur la nécessité de mettre fin à la violation des droits de la personne (sans forcément relier cette démarche à notre préoccupation nationale étroite au sujet de l'afflux de demandeurs). Dans d'autres cas, lorsque les courants migratoires semblent principalement ou uniquement attribuables à des considérations économiques, il serait peut-être souhaitable d'adopter une attitude plus sympathique à l'égard des problèmes d'émigration et de fuite des cerveaux avec lesquels est aux prises le pays visé. Que ce dialogue soit bilatéral ou qu'il ait lieu dans le cadre de réunions internationales, l'essentiel est de ne pas donner l'impression que le Canada et d'autres pays industrialisés se replient derrière les murs d'une forteresse et sont indifférents aux problèmes des pays en développement. Nous devons présenter les migrations comme un problème tout à fait international, lié à d'autres grandes questions mondiales telles que le sous-développement, la dégradation de l'environnement et la surpopulation. Au cours des prochaines décennies, l'enjeu le plus important sera de traiter ces dossiers ensemble.

* * * * *

Notes de la Section XV

1. Ce point est traité, par exemple, dans les conclusions de la Conference of European Ministers Responsible for Migration Affairs qui s'est tenue au Luxembourg en septembre 1991.
2. Ces citations sont tirées d'un document de travail rédigé par le Secrétariat des consultations.
3. Le Canada participe à quatre de ces études (celles qui portent sur la Sri Lanka, la Somalie, le Ghana et la Communauté des États indépendants), mais il nous a semblé préférable de n'en diriger aucune étant donné que nous assumons la présidence des Consultations à l'heure actuelle.
4. L'examen initial de la Communauté des États indépendants par le groupe réuni à cette fin a révélé que cet organisme n'avait pas l'intention de s'occuper d'aide économique, car d'autres organisations se chargent déjà de cet aspect.
5. Dans la déclaration du Canada, on a eu la sagesse d'ajouter à cette liste «l'explosion démographique».

XVI – Conclusion

Les problèmes connexes de l'explosion démographique et des migrations massives sont vastes et complexes. Si on ne s'y attaque pas de façon très sérieuse au cours des prochaines années, ils pourraient prendre des proportions dramatiques au cours du XXI^e siècle. La viabilité de l'environnement et la stabilité politique du monde seront menacées et le Canada en souffrira comme les autres pays. En ce qui a trait au problème démographique, les mesures à prendre ont été établies assez clairement, mais il manque jusqu'à maintenant la volonté de déployer les ressources nécessaires, qui se révèlent considérables mais non énormes. Quant aux migrations, les réponses ne sont pas encore aussi évidentes, mais les ressources dont on aura besoin un jour pourraient être plus considérables encore, s'il appert qu'une réduction des disparités économiques entre le Nord et le Sud constitue en définitive la seule solution à long terme.

Le gouvernement néglige souvent ces dossiers, particulièrement les questions démographiques, pour s'occuper de préoccupations quotidiennes plus urgentes d'ordre économique et politique. Cependant, à l'instar de l'environnement, ces questions sont essentielles pour notre avenir et doivent figurer parmi les priorités. Elles constituent, pour ainsi dire, la sombre toile de fond sur laquelle se dessinent les événements. C'est pourquoi l'un des principaux objectifs initiaux de notre politique doit être de sensibiliser bien davantage l'opinion publique – tant au Canada qu'à l'échelle internationale – relativement à la nature et à l'importance des diverses tendances sous-jacentes et à leurs interrelations. Certaines sections du présent rapport proposent un certain nombre des mesures que nous pourrions prendre à cette fin.

Parallèlement, il convient de mettre plus d'ordre dans nos propres affaires, en partie afin d'être en meilleure position pour intervenir sur le plan international. Comme nous l'avons indiqué de façon assez détaillée ci-dessus, nous pouvons envisager un vaste éventail de mesures : affecter un plus grand nombre de personnels diplomatiques et de spécialistes à ces questions; clarifier et mettre en lumière certains aspects de nos activités d'aide à la population; changer certaines de nos priorités dans le domaine de l'immigration; et veiller à ce que notre point de vue sur les liens complexes entre la démographie, le développement, les migrations et l'environnement soit aussi clair que le permet ce sujet difficile et obscur.

Toutefois, comme le gouvernement l'a si justement souligné, il est impératif que nous intensifions de façon appréciable et soutenue l'engagement et la coopération sur le plan international. Le Canada est bien placé pour jouer un rôle important dans ce processus, car il dispose de nombreuses tribunes et possède des relations bilatérales influentes. Nous avons proposé dans le présent document nombre de moyens précis mettant à contribution

ces tribunes et ces relations, bien que de nouvelles démarches puissent évidemment se révéler préférables lorsque la situation évoluera. Toutefois, le point à retenir, c'est que nous sommes aux prises avec des questions à très long terme qui appellent forcément des solutions également à long terme et qu'il faudra nous armer de patience et fournir un effort soutenu pendant plus d'une génération. Sommes-nous prêts à le faire? La communauté internationale est-elle prête? Espérons-le de tout coeur.

* * * * *

ANNEXE I

Activités des organismes internationaux et des gouvernements en matière de population

(a) Organismes des Nations Unies

1. Le principal organisme des Nations Unies dans ce domaine est le **Fonds des Nations Unies pour la population**, mieux connu sous le sigle **FNUAP**, d'après son ancien nom officiel. En 1991, il disposait d'un budget, financé sur une base volontaire, de 225 millions de dollars américains, qui, en termes réels, s'est à peu près maintenu au cours des dernières années. Cependant, les contributions de 1991 furent d'environ 3 millions de dollars en deçà des prévisions, et on s'attend à ce que les contributions de 1992 augmentent d'environ 2 % seulement en dollars, c'est-à-dire probablement moins que le taux d'inflation. Le FNUAP est actif dans 141 pays en développement et, depuis peu, également en Europe de l'Est; il projette en outre d'apporter un soutien technique aux pays de l'ex-URSS afin de les aider à préparer des demandes bilatérales de fonds, mais il ne dispose pas de sommes suffisantes pour lancer ses propres programmes dans cette région. La plupart de ses activités sont en grande partie menées par d'autres organismes des Nations Unies, par exemple l'OMS, l'OIT, etc., comme organismes d'exécution; enfin, il existe également des programmes de coopération administrés avec des donateurs particuliers et la BIRD. Le FNUAP reçoit des contributions des principaux pays industrialisés sauf les États-Unis (le Canada était au neuvième rang en 1991, sa contribution étant de 13,2 millions de dollars américains; le Japon venait au premier rang, avec 41,7 millions de dollars, suivi des Pays-Bas, de la Finlande, de l'Allemagne et de la Norvège). Le Fonds recommande fortement que son financement atteigne 500 millions de dollars d'ici 1994 et 1,1 milliard de dollars en l'an 2000; cela représenterait 24 % des 4,5 milliards de dollars que d'après lui la communauté internationale devrait verser par les divers canaux aux programmes destinés à la population si la croissance de celle-ci doit suivre «la variante moyenne» des projections démographiques des Nations Unies. (À l'heure actuelle, il reçoit environ 31 % des contributions mondiales qui s'élèvent à 675 millions de dollars. Il est douteux que son objectif de 500 millions de dollars soit atteint. Outre ses programmes dans les pays en développement, le FNUAP, comme le stipule d'ailleurs son mandat, joue à l'échelle mondiale un rôle de sensibilisation en matière de population.

2. Les 27 membres de la **Commission sur la population des Nations Unies**, organisme auxiliaire de l'ECOSOC, se réunissent à tous les deux ans, la dernière assemblée ayant eu lieu en février et mars 1991. Le Canada a quitté la Commission en 1960 et n'a pas cherché à réintégrer ses rangs depuis (quoique certains pourparlers en ce sens aient eu lieu

dernièrement), mais il envoie un observateur. Fonctionnant surtout par consensus, la Commission joue un rôle consultatif plutôt que d'exécution dans les questions touchant la population. Relevant de la Commission, la **Division de la population du Secrétariat des Nations Unies** réunit, classe et publie des données statistiques et des analyses portant sur la population, la fécondité, etc. dans tous les pays, en utilisant les données nationales et ses propres évaluations. Elle constitue la source la plus fiable d'information démographique de la communauté internationale; il y en a d'autres, par exemple la BIRD, mais leurs résultats ne diffèrent pas beaucoup.

3. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) agit comme organisme d'exécution du FNUAP à l'étranger et elle mène à son siège social un programme de recherche sur les technologies de la reproduction et la sûreté des méthodes contraceptives doté d'un budget de 50 millions de dollars pour deux ans, dans lequel elle investit environ 1,3 million de dollars de capital de départ, le reste provenant des contributions du FNUAP, de la BIRD et de donateurs particuliers. Le Canada (ACDI) a cessé de contribuer à ce programme il y a quelques années en raison de certains problèmes de gestion soupçonnés à l'époque, bien qu'une petite contribution du CRDI ait été maintenue pour un temps. L'OMS consacre également quelque 12 millions de dollars à la santé maternelle et infantile, ce qui contribue indirectement au planning familial. En son sein même, on a reproché à ses programmes de ne pas mettre suffisamment l'accent sur les pays et les populations les plus pauvres et de ne pas suffisamment tenir compte des changements démographiques et des tendances vers l'urbanisation. La collaboration avec le FNUAP a parfois été inégale sur le terrain, quoiqu'il existe, à la fois au siège social et sur le terrain, divers comités des Nations Unies qui veillent à assurer la coordination entre les organismes des Nations Unies se consacrant à la santé, aux enfants et à la population.

4. L'UNICEF, autre organisme d'exécution pour le FNUAP, a eu tendance dans le passé, pour des raisons politiques, à peu s'engager dans le planning familial et cherchait même à éviter ce terme; mais récemment, si l'on en juge par ses déclarations et ses activités pratiques, elle a adopté une attitude beaucoup plus ouverte et sa collaboration avec le FNUAP, bien qu'encore limitée sur le terrain, est maintenant excellente au niveau de la direction. Cela est dû en partie aux pressions exercées par son conseil d'administration et fait suite également à l'idée de plus en plus répandue, et réitérée lors du Sommet mondial pour les enfants de 1990, entre autres, que le bien-être des enfants et la maternité sans risque peuvent être gravement compromis par des grossesses trop nombreuses ou trop fréquentes.

5. L'OIT et l'UNESCO, grâce encore au financement du FNUAP, sont en mesure de sensibiliser d'importants groupes dans les pays en développement aux activités et aux méthodes de régulation des naissances, l'OIT agissant auprès des dirigeants syndicaux, des travailleurs et de leurs familles par un travail d'éducation sur les problèmes démographiques

et l'UNESCO auprès des enseignants lors de l'élaboration de programmes scolaires en matière de planning familial. Le programme d'action en matière de population de l'OIT a pour objectif d'aider les pays membres à intégrer les aspects démographiques au développement, l'accent étant mis sur les ressources humaines et l'emploi. On peut également citer les activités éducationnelles, surtout pour le compte du FNUAP, de la FAO, de l'ONUDI et des Commissions régionales.

(b) Principales conférences et déclarations des Nations Unies et d'autres organismes

1. Les plus importantes de celles-ci furent les grandes Conférences internationales sur la population de Bucarest en 1974 et de Mexico en 1984, qui doivent être suivies en 1994 par la Conférence internationale sur la population et le développement. Le Plan d'action mondial sur la population adopté en 1974 établissait les droits fondamentaux des couples et des personnes «de décider librement et de façon responsable du nombre de leurs enfants et de l'espacement des naissances et d'avoir accès à l'information, à l'éducation et aux moyens de le faire», en tenant compte «des besoins de leurs enfants présents et futurs et de leur responsabilité envers la communauté», et énonçait les principes généraux touchant le planning familial et la réduction de la croissance de la population; ce Plan d'action fut fortement défendu par les États-Unis et d'autres pays occidentaux, mais de nombreux pays en développement ne l'acceptèrent qu'avec hésitation. Lorsque le Plan d'action fut réaffirmé et renforcé en 1984, un nombre beaucoup plus important de pays en étaient venus à reconnaître le besoin urgent de programmes démographiques, mais les États-Unis, sous la nouvelle administration Reagan, annoncèrent une politique interdisant toute contribution à des organismes aidant des pays qui eux-mêmes encourageaient l'avortement (par exemple, la Chine); cela entraîna, en dépit des protestations du Congrès, la fin du soutien américain au FNUAP et à la plus importante ONG dans le domaine, la Fédération internationale pour le planning familial. On prépare déjà la conférence de 1994, dont le secrétaire général sera l'excellent directeur administratif du FNUAP, Nafis Sadik. Des contributions financières au processus préparatoire ont été promises par certains pays industrialisés, dont les États-Unis, mais pas encore par le Canada. On tiendra également des réunions préparatoires régionales, dont une pour l'Europe et l'Amérique du Nord. L'approche canadienne touchant cette conférence est étudiée à la section XIII du présent document.

2. La prestigieuse Commission mondiale pour l'environnement et le développement de 1987, ou «Commission Brundtland», a mis l'accent sur la population, de même que sur la sécurité alimentaire, la disparition d'espèces et de ressources génétiques, l'énergie, l'industrie et les établissements humains (y compris l'urbanisation); elle a souligné le besoin de mesures urgentes pour limiter les très fortes croissances démographique et a fait à cet égard certaines recommandations énergiques. Un Canadien fort respecté, Jim MacNeill, était secrétaire général et l'un des membres éminents de la Commission.

3. La Conférence internationale sur la population pour le XXI^e siècle, à laquelle 79 pays, dont le Canada (et les États-Unis), ont participé, a émis en novembre 1989 l'importante **Déclaration d'Amsterdam**. Les auteurs du document exprimaient leurs craintes qu'une croissance rapide de la population, l'urbanisation et les migrations incontrôlées ainsi que la dégradation de l'environnement ne «menacent d'assombrir notre vision du monde que nous laisserons à la postérité au XXI^e siècle»; plus loin, ils établissaient une série d'objectifs précis touchant les orientations et les fonds nécessaires pour atteindre les projections de la variante moyenne des Nations Unies d'ici l'an 2000, recommandant notamment que tous les efforts soient faits pour trouver les 9 milliards de dollars requis pour les principales activités en matière de population qui s'imposent si l'on veut atteindre ces projections, c'est-à-dire que soit doublé le total de 4,5 milliards de dollars de 1987.

4. Dans l'un des nombreux paragraphes de la **Déclaration économique de Houston de juillet 1990**, du **Sommet du G-7**, il était dit que le développement durable dans de nombreux pays exigeait que la croissance de la population demeure raisonnablement en équilibre avec l'accroissement des ressources, que le soutien des efforts des pays en développement visant à maintenir cet équilibre soit une priorité et que l'amélioration de la condition féminine peut aider à stabiliser les populations. Le Canada a appuyé ce paragraphe, mais rien n'indique que le sujet de la population ait été abordé au cours des discussions des chefs réunis à ce sommet. La **Déclaration économique du Sommet de Londres de juillet 1991** contenait une phrase où il était dit, peut-être un peu naïvement, que les dirigeants «appuyaient l'attention croissante accordée aux questions démographiques lors de l'élaboration de stratégies visant des progrès durables». Cela non plus ne fit pas l'objet de discussions, sauf peut-être parmi les sherpas qui l'ont rédigé.

5. Le Rapport de 300 pages de la South Commission d'août 1990, publié au nom de 28 personnalités éminentes des pays en développement réunies sous la présidence de Nyerere de la Tanzanie, contenait deux sections, brèves mais fermes, où on insistait sur l'importance d'adopter rapidement des politiques visant à ralentir la croissance de la population, notamment des mesures s'adressant aux femmes ou touchant l'expansion rapide du planning familial; rien n'y était dit cependant au sujet des ressources pour ces politiques relativement aux autres aspects du développement. Cette initiative a été saluée comme le premier énoncé de haut niveau sur les questions démographiques émanant des pays en développement uniquement.

6. Les documents approuvés par le **Sommet mondial pour les enfants de septembre 1990**, coparrainé par le Canada, mentionnent, entre beaucoup d'autres choses, «la planification responsable de la taille des familles et ...de l'espacement des naissances» et le besoin d'avoir accès à de l'information à ce sujet, de même que la recherche en planning familial et la prévention de grossesses trop précoces, trop rapprochées, trop tardives ou trop nombreuses.

Certains de ces thèmes, même s'ils n'étaient pas nouveaux, n'avaient jamais encore été approuvés au niveau des chefs de gouvernement.

7. La Déclaration de Paris de septembre 1990 de la Deuxième conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, à laquelle le Canada était présent, affirmait que la très forte croissance de la population était un problème fondamental pour bon nombre de ces pays et soulignait la nécessité de considérer les politiques démographiques comme faisant partie intégrante des stratégies nationales de développement.

8. La Déclaration ministérielle de novembre 1990 de la Deuxième conférence mondiale sur le climat notait que l'augmentation prévue de la population mondiale était un facteur qui contribuait à l'augmentation prévue des gaz provoquant l'effet de serre.

9. La Stratégie de développement international pour la Quatrième décennie de développement des Nations Unies, adoptée en décembre 1990 par l'Assemblée générale des Nations Unies, comportait parmi ses recommandations sur «les aspects prioritaires du développement» une section où il était affirmé que l'aide aux populations devait être «considérablement augmentée» au cours des années 90 et que les pays en développement devaient également «intensifier leurs efforts afin d'allouer des ressources appropriées aux programmes destinés à la population».

10. Il est peu probable que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, ou CNUED, prévue en juin 1992, mette le même accent sur la population que son quasi-homonyme, la Commission Brundtland. Certains pays influents d'Amérique latine ont d'abord tenté d'écarter les questions démographiques des discussions, de peur que la CNUED ne s'éloigne de sa mission première telle qu'ils la voient, c'est-à-dire obtenir des concessions financières et autres des pays du Nord; et pour d'autres raisons, ils ont été appuyés par les États-Unis et jusqu'à un certain point au début par Maurice Strong, bien que celui-ci ait déjà affirmé publiquement que «la population est une composante fondamentale de la relation entre environnement et développement». La situation a graduellement et partiellement évolué au cours du processus préparatoire, grâce aux efforts de certains pays industrialisés et de quelques pays en développement; le Canada a participé jusqu'à un certain point seulement à ces efforts. Par conséquent, la population, sans pour autant être l'un des principaux thèmes des discussions, figurera finalement parmi les articles du volumineux «Agenda 21» de la CNUED, comme il est reconnu qu'elle constitue un facteur qui contribue aux problèmes environnementaux.

11. En 1994, une série de réunions et d'autres événements marqueront l'Année internationale de la famille des Nations Unies. Certains craignent qu'étant donné les notions particulières qui se rattachent pour certains au concept de «famille», ce thème ne favorise l'apparition de courants de pensée contraires aux idées découlant des travaux de la Conférence

internationale sur la population et le développement de 1994 et des conférences antérieures, d'autant plus que la conférence est organisée par un élément du Secrétariat des Nations Unies à Vienne dont la compétence peut laisser à désirer. Des mécanismes de collaboration avec le FNUAP ont été mis en place et certains pays, dont le Canada, cherchent à s'assurer que leurs prises de position lors des deux tribunes seront conséquentes. Les perspectives de financement de l'«Année» sont peu encourageantes.

(c) Organismes autres que ceux des Nations Unies

1. La BIRD accorde depuis un certain temps déjà des prêts importants pour des programmes destinés à la population; ces prêts atteindront environ 180 millions de dollars américains en 1992 (le montant de 351 millions de dollars en 1991 était exceptionnel). Dans ce domaine, seule l'USAID devance la BIRD. Si ses efforts sont plus concentrés que ceux du FNUAP, ses prêts ont néanmoins aidé de nombreux pays à élaborer des politiques démographiques, y compris le planning familial, et la BIRD a assumé un leadership fort utile dans certains grands programmes particuliers (par exemple au Bangladesh, où le plus important programme en matière de population du Canada a pu compter sur la coordination par la BIRD de l'action des donateurs). Toutefois, en raison de sa structure décentralisée, l'approche de la BIRD n'est peut-être pas aussi cohérente sur le plan géographique qu'elle devrait l'être; on constate également à l'heure actuelle, dit-on, un manque de conviction aux échelons supérieurs.

2. Le CAD (le Comité d'aide et de développement de l'OCDE) a accordé une certaine attention aux questions démographiques, quoiqu'aucun de ses cinq groupes de travail et d'experts affiliés ne soit spécialisé dans ce domaine; en revanche, le Comité sur la main-d'oeuvre et les affaires sociales de l'OCDE compte depuis longtemps un groupe de travail sur les migrations. Rappelons quelques événements importants à ce chapitre :

— Le CAD s'est réuni pour discuter des problèmes démographiques en vue de la Conférence internationale sur la population de 1984, et fera de même pour se préparer à la conférence de 1994.

— Un énoncé de politique communiqué par les «ministres responsables des programmes d'aide et les chefs des organismes d'aide» du CAD en décembre 1989 notait «la nécessité impérieuse de ralentir la croissance démographique dans les nombreux pays où elle est trop rapide pour permettre un développement durable» et offrait le concours du CAD «pour aider les pays en développement à établir, financer et mettre en oeuvre de façon prioritaire des stratégies et des programmes efficaces de ralentissement de la croissance démographique».

— Lors d'une réunion spéciale sur la population et le développement en avril 1990, le CAD a donné son appui aux conclusions de la Déclaration d'Amsterdam de 1989, et ses conclusions furent adoptées lors d'une réunion de hauts fonctionnaires de programmes

d'aide en juin 1990. En guise de suivi, le CAD devait «surveiller les progrès de la mise en oeuvre des mesures démographiques mentionnées ci-dessus, au moyen de révisions des programmes d'aide, d'une meilleure collecte de données statistiques et d'autres activités pertinentes». Le fera-t-il?

— Le long communiqué de la réunion des ministres de l'OCDE en juin 1991 citait, parmi six objectifs de coopération avec les pays en développement, celui «d'assurer l'intégrité environnementale et de ralentir la croissance de la population là où elle est trop forte pour permettre un développement durable»; un paragraphe séparé portant sur les migrations mentionnait l'étude des causes des migrations «dans les pays d'émigration, où l'absence de possibilités de développement contribue aux pressions migratoires».

3. La très respectée Fédération internationale pour le planning familial (FIPF), créée en 1952, est sur le terrain la principale ONG administrant des programmes de planning familial. La taille de la FIPF est comparable à celle de la Croix-Rouge. L'organisme fonctionne en grande partie par l'intermédiaire des associations nationales de planning familial; il dispose d'un budget d'environ 77 millions de dollars américains (le chiffre a peu changé en termes réels depuis 1980), financé essentiellement par onze pays industrialisés, dont le Canada qui occupe le sixième rang. Les États-Unis ne figurent pas parmi ceux-ci, mais financent cependant son programme pour l'hémisphère occidental, géré séparément.

(d) Donateurs nationaux des pays industrialisés et de l'OPEP

Le total de l'aide des pays industrialisés destinée à la population, en dollars constants, n'a pas beaucoup changé au cours de la dernière décennie, et n'est que très légèrement supérieur à ce qu'il était au début des années 70. Ce volet représente à l'heure actuelle environ 1,3 % de leur APD totale, qui, selon les données de 1989, se répartit comme suit : 36 % d'aide directe (bilatérale), 35 % d'aide aux Nations Unies (principalement au FNUAP) et 29 % à des ONG. Une augmentation de 3 ou 4 % ou plus dans la proportion de l'APD, de même qu'un doublement de l'APD totale, ont été suggérés comme étant nécessaires pour atteindre la variante moyenne des projections des Nations Unies.

Il existe cependant d'énormes écarts entre les donateurs. La Norvège a consacré plus de 4 % de son APD à la population, suivie des États-Unis, avec 3,23 % (en 1989); mais la France n'a offert qu'un maigre 0,01 %, et l'Autriche 0,06 %. En 1989, le Canada occupait le 7^e rang parmi les 17 donateurs, avec 1,38 %, immédiatement derrière les Pays-Bas (1,58 %) et devant le Royaume-Uni (1,1 %) (quoique dans son cas, la proportion ait depuis été portée à 1,4 %). Quatre des pays du G-7 (le Japon, l'Allemagne, l'Italie et bien sûr la France) sont loin derrière nous.

En montants bruts, l'USAID est de loin le donateur de plus important pour ce qui est de l'aide à la population; sa contribution de 250 millions de dollars cette année représente environ 46 % de toute l'aide internationale. Cette somme devrait atteindre 300 millions de dollars l'an prochain et peut-être 350 millions de dollars l'année suivante, à condition que le Congrès continue de privilégier cette cause face aux réticences de l'Administration. L'USAID aimerait voir ce ratio diminuer, grâce à des contributions accrues des autres donateurs occidentaux. Cependant, le veto du Président continue d'empêcher toute contribution américaine au FNUAP ou à la FIPF. Cela fait du Japon le premier donateur à ces deux organismes, et l'Allemagne comme troisième donateur au FNUAP, mais le programme bilatéral en matière de population de ces deux pays demeure encore minuscule (bien qu'ils songent tous deux à l'accroître, comme il a été dit plus haut). Le Canada, dont l'aide totale à la population est d'environ 40 millions de dollars américains, est près de la moyenne en ce qui a trait à l'allocation proportionnelle (40 % d'aide directe, 34 % aux Nations Unies et 26 % aux ONG).

On note également de grandes disparités dans le degré de répartition de l'aide bilatérale directe. L'USAID apporte une aide à la population dans 101 pays, mais seulement 0,05 \$ par habitant sont dépensés dans les dix pays les plus peuplés, alors que 91 autres pays reçoivent une moyenne de 0,19 \$. L'USAID projette d'adopter bientôt ce qu'elle appelle une «stratégie des GROS pays», privilégiant 17 des pays les plus importants (dont la Chine et le Viet Nam seront exclus pour des raisons politiques) et réduisant sa participation dans la plupart des autres. Le Royaume-Uni a récemment accru la priorité accordée à la population dans son aide étrangère globale; il concentrera son aide bilatérale surtout dans huit pays du Commonwealth d'Asie du Sud et d'Afrique subsaharienne, principalement dans le domaine du planning familial. Le programme d'aide bilatérale du Canada est pour le moins étrange : la plus grande partie de l'aide va au Bangladesh, et seulement des miettes en Afrique ou ailleurs.

Les donateurs de l'OPEP auraient, paraît-il, consacré environ 1,5 p. cent de leur aide étrangère à la population en 1983; on ne dispose pas de données plus récentes. Leurs contributions au FNUAP sont infimes (par exemple, 30 000 \$ de l'Arabie Saoudite en 1990). Le FNUAP aimerait que les donateurs occidentaux les incitent à faire davantage.

(e) La coordination des donateurs

Il n'existe pas de leader ou de mécanisme de coordination entre les donateurs dans le domaine de la population, pas même en ce qui a trait au FNUAP (bien que le Canada ait récemment été l'hôte d'une première grande réunion des donateurs du FNUAP). Les États-Unis, même s'ils contribuent beaucoup plus que tout autre pays, ne sont pas vraiment en mesure d'assumer le rôle de leader qui leur revient normalement dans d'autres questions d'intérêt commun pour les pays industrialisés, en raison de leurs politiques excluant les contributions au FNUAP et à la principale ONG, la prestigieuse Fédération internationale pour le planning familial (FIPF); les dirigeants de l'USAID aimeraient voir un autre pays assumer ce rôle, mais ils font remarquer que les pays européens où la proportion de l'aide consacrée à la population est relativement élevée, tels que les Pays-Bas et la Norvège, n'ont pas suffisamment de personnel spécialisé pour remplir cette fonction (tout comme le Canada, dont la candidature n'est pas envisagée).

Lors du Forum d'Amsterdam, le président du CAD a proposé, fort logiquement, que le FNUAP soit elle-même cet organisme dirigeant, mais l'idée a été par la suite ramenée par le conseil d'administration du Fonds à un rôle de coordination dans le processus d'évaluation des méthodes contraceptives et de prestation. Un rôle de leadership plus large a été jugé inopportun, car le FNUAP aurait été en même temps une partie intéressée. La BIRD assure une bonne coordination dans certains pays, mais ne semble pas être en mesure (ou désireuse) d'assumer un rôle plus général.

ANNEXE II

Liste partielle des principaux organismes

internationaux dans le domaine des migrations et des réfugiés

(a) Organismes des Nations Unies

1. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) prend sous sa protection et ses soins quelque 15 millions de réfugiés en vertu de la Convention de Genève de 1951 et du Protocole de 1967 (ce nombre est toutefois contesté); en outre, les discussions de son Comité de direction de 44 membres (dont le Canada fait partie), de ses divers sous-groupes et de son Secrétariat portent de plus en plus sur d'autres personnes déplacées qui ne relèvent pas strictement de son mandat ainsi que sur les mouvements migratoires en général. Son sous-comité sur la Protection internationale, qui traite de questions complexes comme le statut de réfugié et le droit d'asile, est d'une importance particulière pour le Canada; il a défini des normes touchant le traitement des réfugiés, et ses constatations (qui n'ont pas toujours l'heur de nous plaire) sont souvent citées au pays. Ce sous-comité cherche maintenant à créer un dialogue plus systématique et à élaborer des lignes directrices touchant les problèmes actuels en matière de protection. En un sens, les «Consultations informelles» lui servent de caucus occidental. Le budget du HCR est financé sur une base volontaire. En 1990, les dépenses générales étaient de 332 millions de dollars américains, et les programmes spéciaux et les fonds en fiducie atteignaient 208 millions de dollars. On trouvera à la section XIV une analyse des tendances actuelles.

2. L'UNRWA, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, vient en aide à quelque 4 millions de réfugiés en Palestine et est habilité à apporter une aide humanitaire d'urgence à d'autres personnes touchées par la guerre de 1967. Son budget prévu en 1991 était de 254 millions de dollars, dont environ la moitié était consacrée à l'éducation. Ses activités et les problèmes des réfugiés sont discutés lors des réunions d'organes consultatifs à Vienne et chaque année à l'Assemblée générale.

3. L'Organisation internationale du Travail (OIT) s'est occupée des migrations de la main-d'oeuvre, et notamment du statut des travailleurs migrants et de leur réintégration dans les pays d'origine (par exemple, les Égyptiens et autres personnes déplacées par la guerre du Golfe) ainsi que de la relation entre le sous-développement économique et l'émigration. On met de plus en plus l'accent sur ce dernier aspect (voir la section XIV).

4. La Division de la population des Nations Unies (voir l'annexe I) inclut des analyses détaillées des tendances migratoires dans ses études démographiques, et celles-ci sont soumises officiellement à la Commission des Nations Unies sur la population de l'ECOSOC.

5. La Conférence internationale sur la population et le développement des Nations Unies, qui se tiendra en 1994 (voir l'annexe I) comptera parmi ses six thèmes la question des migrations intérieures et extérieures et de l'urbanisation; un groupe d'experts sur le sujet se réunira au Pérou en janvier 1993, et les migrations figureront certainement en bonne place aussi lors de la réunion préparatoire régionale de l'Europe et de l'Amérique du Nord, organisée conjointement par la Commission économique pour l'Europe, le Conseil de l'Europe et le FNUAP, et qui se tiendra à Genève au début de 1993.

6. La Commission économique pour l'Europe (CEE) cherche actuellement à réunir des fonds pour effectuer ses propres recherches en matière de migrations.

(b) Organismes autres que ceux des Nations Unies

1. Le Sommet du G-7 tenu à Londres en 1991 a inclus pour la première fois dans sa Déclaration un court paragraphe où l'on notait «une préoccupation croissante au sujet des pressions migratoires dans le monde», et s'est réjoui de l'attention que l'OCDE accordait à la question, bien que le premier ministre italien ait été le seul à aborder le sujet au cours de la réunion.

2. Le communiqué de la dernière réunion ministérielle du G-24 a fait allusion aux «effets potentiellement déstabilisateurs des migrations incontrôlées» et les ministres auraient, dit-on, manifesté un intérêt pour des programmes d'aide en Europe centrale et en Europe de l'Est visant à éviter ce phénomène.

3. L'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) comprend un groupe de travail sur les migrations depuis les années 60 et a parrainé d'importantes conférences sur le sujet, la plus récente étant celle de Rome de mai 1991, organisée avec le gouvernement italien. Jusqu'ici, ses travaux ont été essentiellement de nature analytique, traitant de l'intégration de même que des courants migratoires. Son SOPEMI (Système d'observation permanente des migrations) publie des études statistiques et analytiques qui s'appuient sur les données fournies par les États membres, avec lesquels la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie ont commencé à coopérer, la Bulgarie et la Roumanie devant emboîter le pas l'an prochain.

4. Le Comité économique de l'OTAN a récemment effectué une étude prospective sur les processus migratoires en Europe.

5. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM), dont le Canada est devenu récemment un membre à part entière, aide les gouvernements à organiser le transport et les programmes de rapatriement des réfugiés au sens de la Convention et d'autres personnes déplacées, et son secrétariat joue un rôle grandissant en vue d'encourager l'examen des questions plus vastes touchant les migrations et la population.

6. Depuis sa création, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) s'est penchée sur le droit de quitter les pays membres, mais a soigneusement évité la question plus épineuse du droit d'entrée. À la réunion des ministres de Berlin, en juin 1991, les États-Unis ont proposé que la CSCE tienne une discussion plus vaste sur la question des migrations au sein de la région de la CSCE. Cependant, malgré les pressions canadiennes et américaines, les ministres réunis en janvier 1992 ont pu à peine s'entendre, vu l'opposition de certains membres de la Communauté européenne, sur la tenue d'un séminaire de la CSCE sur les migrations à une date indéterminée, comme il a été dit plus haut à la section XIV.

7. Le Conseil de l'Europe comprend un comité de direction sur les migrations, le Comité européen sur les migrations (CMDG), qui organise des conférences périodiques des ministres européens responsables des migrations (la plus récente étant celle du Luxembourg en septembre). Parmi ses divers sous-groupes, citons le CAHAR, son «Comité spécial d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides», qui effectue des échanges d'information, mais qui n'a pas réussi à devenir un centre de coordination des politiques et qui est maintenant en perte de vitesse.

8. Le Groupe de Trevi, aux réunions ministérielles annuelles duquel assiste le ministre canadien de la Justice, échange des renseignements sur les activités criminelles et les mouvements migratoires clandestins. Il ne joue aucun rôle de coordination générale des politiques.

9. La Conférence ministérielle sur les déplacements Est-Ouest des personnes, tenue à Vienne en janvier 1991 sous les auspices du Conseil de l'Europe et comprenant le Canada et la plupart des autres pays de la CSCE, organise diverses réunions de suivi sur les questions de droit et d'asile; elle est mieux connue sous le nom de «Processus de Vienne». Une conférence des ministres de la plupart des participants européens a eu lieu à Berlin en octobre en vue de recommander des mesures précises pouvant freiner les migrations illégales; maintenant connue sous le nom de «Processus de Berlin», elle a donné naissance à un groupe de travail, qui sera présidé par le ministre autrichien de l'Intérieur, et qui s'occupera principalement des activités illégales liées à l'immigration clandestine des ressortissants nationaux.

10. Les membres de la Communauté européenne ont été très actifs en ce qui a trait aux migrations depuis l'Acte unique de 1986. Les ministres de l'Immigration et de la Justice se réunissent deux fois par année, et leur Groupe de travail spécial sur l'Immigration et leurs organismes affiliés se réunissent fréquemment. Ces réunions sont à l'origine de la Convention de Dublin, que seul le Danemark a ratifiée jusqu'ici, destinée à empêcher le «magasinage» en matière d'asile parmi les pays membres et pour laquelle des pays européens ne faisant pas partie de la Communauté européenne et également le Canada ont manifesté de l'intérêt. On travaille également à établir des politiques communes en matière de visas et de questions connexes, et une Convention sur les frontières extérieures pourra être signée dès qu'un différend entre l'Espagne et le Royaume-Uni au sujet de Gibraltar sera réglé.

11. La France, l'Allemagne et les pays du Benelux, auxquels se joignit plus tard l'Italie (la participation de l'Espagne, du Portugal, de l'Irlande et de la Grèce devant être confirmée bientôt), forment le Groupe de Schengen au sein de la Communauté, en vertu d'une entente beaucoup plus ambitieuse — ratifiée uniquement par la France jusqu'à maintenant — portant sur le premier asile et les efforts qui s'y rattachent en vue d'abolir les frontières intérieures. La ratification de l'Allemagne est retardée, peut-être indéfiniment, par l'insistance d'un parti membre de la coalition au pouvoir, le CDU/CSU, pour que cela soit accompagné d'amendements constitutionnels limitant le droit d'asile en Allemagne. Le Royaume-Uni résistera probablement longtemps, et certains membres du nord de l'Europe sont apparemment préoccupés par la possibilité que des membres méditerranéens de la Communauté européenne déterminent l'accès au territoire du groupe dans son ensemble en vertu de cette entente. Le groupe a conclu avec la Pologne une entente plus ou moins fructueuse relativement à la réadmission des demandeurs d'asile d'abord déboutés, et songe à en conclure d'autres.

12. Les «Consultations informelles», ou «Consultations intergouvernementales sur les politiques en matière de droit d'asile, de réfugiés et de migrations en Europe», qui ont vu le jour en 1985, se sont étendues et comprennent maintenant, comme principaux pays traditionnels d'immigration, huit des principaux pays de la Communauté européenne, cinq membres de l'AELE, ainsi que les États-Unis, le Canada et l'Australie; elles ont un petit secrétariat, dirigé par Jonas Widgren, un ancien représentant officiel suédois, et maintiennent des rapports officieux avec le HCR. Ce groupe cherche à servir d'intermédiaire entre les pays membres de la Communauté européenne et les autres dans le but de trouver des solutions aux problèmes d'asile et de migrations dans les pays de même opinion, solutions qui pourraient être mises en oeuvre dans d'autres enceintes; le Canada préside actuellement ces consultations. Leur rôle actuel et futur est analysé aux sections XIV et XV.

ANNEXE III

Énoncés de politique canadiens sur l'aide à la population

1. L'énoncé du Canada à la Conférence des Nations Unies sur la population de 1984 faisait mention de la nécessité «d'efforts plus grands de la part de la communauté internationale, des gouvernements nationaux et des ONG» sur les questions démographiques.
2. Dans une déclaration du premier ministre en 1985 en vue d'une publication du FNUAP, M. Mulroney affirmait que «le contrôle de la dynamique des populations est une partie intégrante de l'aide du Canada au développement» et que le Canada «appuie les activités d'aide à la population dans son programme d'APD» de façon bilatérale, aux Nations Unies et par les ONG; mais aucune mention n'était faite au sujet de la priorité relative à accorder à la question de la population dans l'APD du Canada ou d'un plus grand effort du Canada dans ce domaine.
3. Un fort utile «Cadre d'action de l'ACDI en matière de population», approuvé par les ministres en 1987, mais non encore publié, recommandait d'adopter une «approche équilibrée et modérée» comportant un accroissement des programmes bilatéraux en planning familial, sans que soient négligées pour autant les autres «activités dans les domaines de la recherche sur la démographie et la fécondité, le recensement, les soins aux mères et aux enfants, les migrations intérieures et extérieures, les réfugiés, la distribution de la population, la formation, le développement des institutions, etc.» On y rappelait que «de plus grands efforts sont nécessaires de la part de tous» et que le Canada appuierait les activités d'aide à la population par les canaux multilatéraux (dont le FNUAP), bilatéraux et par les ONG (dont la FIPF) et on ajoutait, entre autres, cette déclaration fort opportune : «Tout en respectant les libertés et les responsabilités individuelles, nous avons la responsabilité collective de protéger l'environnement global et les réserves énergétiques pour les générations futures». On soulignait également que «le Canada encourage l'action volontaire, c'est-à-dire le choix libre et informé en matière de planning familial», mais que «l'avortement n'est pas une méthode acceptable de planning familial» et que les fonds de l'ACDI ne devraient pas être utilisés pour en faire la promotion; ils devraient plutôt «servir à faire connaître la régulation des naissances comme moyen de réduire le besoin des femmes d'avoir recours à l'avortement». On souhaitait en outre dans ce document «une participation plus vigoureuse au sein d'organismes décisionnels des institutions internationales afin de les encourager à agir davantage» (voeu qui n'eut pas beaucoup de suites, et qui ne fut pas de nouveau exprimé avant la «Mise à jour des Thèmes et priorités de la politique étrangère de 1991-1992» du gouvernement citée à la section IX du présent

document). Là encore, rien ne fut dit au sujet de la priorité relative de l'aide à la population ou de toute augmentation des sommes affectées à ces programmes.

4. Le document de base de l'ACDI, Partager notre avenir, publié en 1987, ne citait pas la population parmi ses «six priorités en matière de développement», mais incluait le planning familial, ainsi que cinq autres questions, dans la première, «la diminution de la pauvreté»; certains des principaux points du Cadre d'action mentionné au point 3 furent rappelés dans un court chapitre à ce sujet.

5. Le Canada a souscrit à la Déclaration d'Amsterdam de 1989 (voir l'annexe I) qui demandait, entre autres, que soit doublée l'aide destinée à la population d'ici l'an 2001, et qui fut par la suite appuyée à la fois par l'OCDE/CAD et le Conseil d'administration du FNUAP/PNUD, auquel le Canada était également représenté; cependant, ces démarches n'ont pas fait l'objet de mentions dans les documents de politique publiés par le Canada.

6. Une décision de principe au colloque de Montebello de 1990 réunissant des cadres supérieurs de l'ACDI déclarait que «la population et l'environnement» figuraient parmi les trois priorités de l'ACDI, les autres étant la diminution de la pauvreté et les ajustements structureaux, mais cela n'a pas encore été rendu public.

7. Le Rapport annuel 1989-90 de l'ACDI, le dernier paru, mentionnait — de façon quelque peu énigmatique — que l'augmentation de la population mondiale «a donné lieu à la recommandation que l'ACDI réoriente une bonne partie de ses ressources vers le contrôle de la croissance démographique», sans indiquer cependant de quelle manière, quand et à quelle échelle cette recommandation pourrait être mise en oeuvre. Les sections sur l'aide bilatérale ne faisaient aucune mention d'un volet séparé d'aide à la population et même pour l'Asie, à laquelle est consacré notre plus important programme dans ce domaine (au Bangladesh), la population ne figurait pas parmi les cinq priorités du programme de gouvernement à gouvernement de l'ACDI.

8. La «Retraite du président» de l'ACDI de 1991 a établi cinq «piliers de développement durable». La population n'était pas l'un d'eux, mais figurait cependant en bonne place sous le pilier «maintien de l'intégrité de l'environnement». Ce document n'a pas non plus été rendu public.

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20011719 3

DOCS

CA1 EA533 92P07 FRE

Shenstone, Michael

Croissance demographique mondiale
et mouvements de population :
consequences pour les politiques
canadiennes

42265422



60984 81800