

CA1
EA
97W56f

DOCS

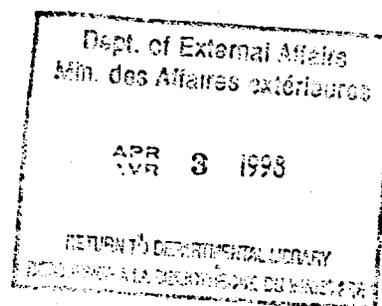
.b 3139359(F)

ACCROISSEMENT ET MOUVEMENTS
DE LA POPULATION MONDIALE :
À L'AUBE DU XXI^e SIÈCLE

par Michael Shenstone

*Conseiller auprès du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
et de Citoyenneté et Immigration Canada*

S 34 31061

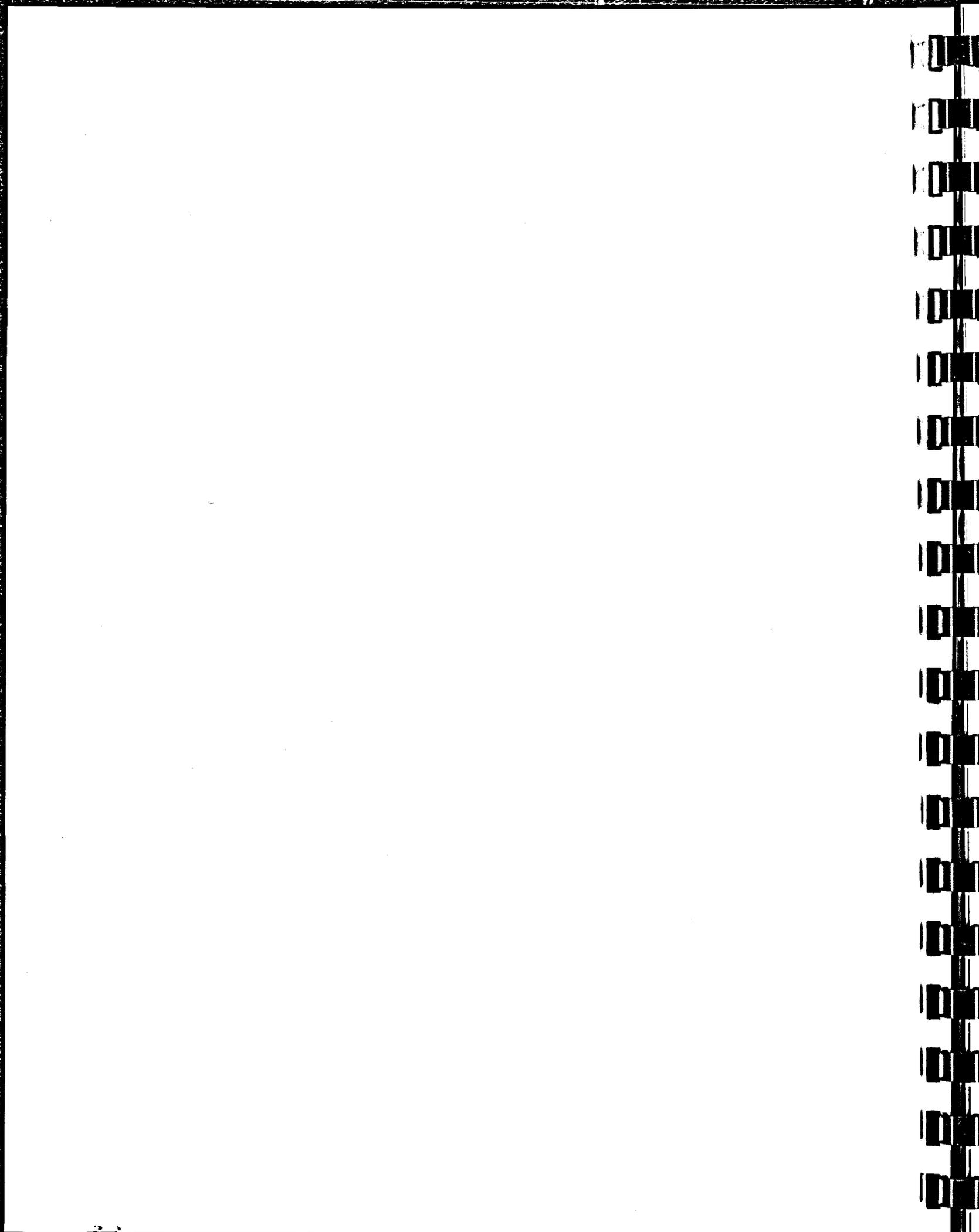


Ce document a été commandé pour stimuler la discussion dans les milieux intéressés à la politique étrangère. Les opinions qui y sont exprimées n'engagent pas le gouvernement du Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ou Citoyenneté et Immigration Canada.

ISBN : 0-662-25933-5. Numéro de catalogue du gouvernement canadien: E2-170\1997F.

Distribué par l'« InfoCentre » du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, tél. 1-800-276-8376 ou (613) 944-4000, fax (613) 996-9709. Code à rappeler : SP80F.

30 juin 1997



INTRODUCTION

Au milieu de la dernière décennie du XX^e siècle, on se concentre plus que jamais sur les deux grandes questions « humaines » de notre époque, soit le nombre croissant d'habitants sur la planète et l'augmentation de leurs déplacements volontaires ou involontaires d'un endroit à l'autre et d'un pays à l'autre. Il est impossible de comprendre un de ces phénomènes sans examiner l'autre. Pourtant, le public n'est toujours pas bien sensibilisé aux causes et aux effets interdépendants de ces phénomènes et aux relations étroites entre ceux-ci et d'autres enjeux pressants. Les fonctionnaires, y compris ceux du Canada, tendent malheureusement à traiter de chaque phénomène séparément, tout comme les universitaires, et l'on constate un manque persistant de détermination à s'en occuper de manière systématique et cohérente, malgré les engagements pris. Nous sommes encore mal préparés à ce que nous réserve peut-être le prochain siècle.

Le présent document vise trois buts :

- présenter ce qui, d'après l'auteur, constitue les réalités de base et les possibilités futures de la situation;
- discuter des principales conséquences de ces réalités et des réactions à celles-ci des organisations internationales, des gouvernements et du public, y compris au Canada;
- recommander des lignes d'action que le Canada pourrait suivre dans l'avenir.

Le document renferme inévitablement des généralisations irréfléchies, des hypothèses personnelles et des simplifications à outrance que les lecteurs avertis pourront facilement déceler. Il s'agit d'une vaste enquête englobant plusieurs domaines particuliers et visant à stimuler la réflexion chez les décideurs, les spécialistes et le public concerné au sujet des mesures qui s'imposent. L'accent est mis sur les politiques canadiennes, mais un grand nombre des affirmations que renferme ce document s'appliquent également ailleurs.

Il sera fréquemment question de faits survenus au cours des cinq dernières années. Premièrement, il s'est produit beaucoup de choses au cours de cette période et deuxièmement, le présent document fait suite en quelque sorte à l'ouvrage de l'auteur intitulé *Croissance démographique mondiale et mouvements de population : Conséquences pour les politiques canadiennes*, achevé au début de 1992 et publié dans la série Groupe de la planification des politiques - Document numéro 92/7 par ce qui était à l'époque Affaires extérieures et Commerce international Canada.

Le document est basé sur de nombreuses sources, orales et écrites, officielles et officieuses, canadiennes et étrangères; elles ne sont pas indiquées sauf dans le cas de quelques citations textuelles. Un grand nombre des personnes consultées reconnaîtront peut-être certaines de leurs réflexions, impitoyablement plagiées et peut-être involontairement déformées. L'auteur exprime sa profonde gratitude, de même que ses excuses, aux nombreuses personnes qui l'ont si

généreusement aidé. Aucune bibliographie n'est incluse, sous le prétexte commode qu'une bonne part de l'information présentée ci-après a été communiquée sous le couvert de l'anonymat.

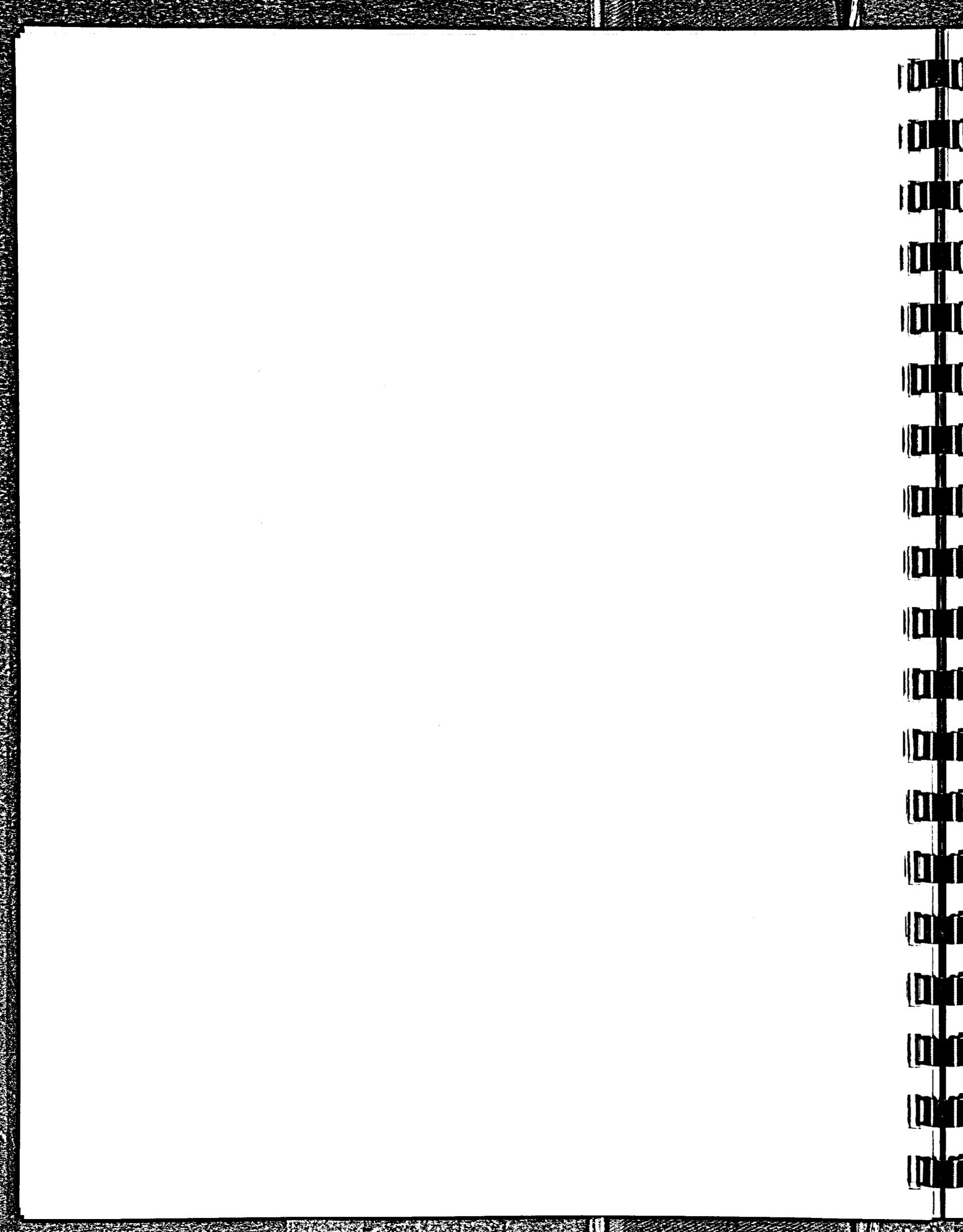
.....

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	iii
RÉSUMÉ	ix
ABRÉVIATIONS	xv
PARTIE I — Faits, chiffres et prévisions	1
A : <u>Combien sommes-nous?</u>	1
Tendances mondiales	1
Tendances régionales et nationales	2
Afrique	3
Moyen-Orient	3
Asie du Sud	4
Amérique latine et aux Antilles	4
Asie du Sud-Est	4
Chine	4
Amérique du Nord	4
Japon	5
Union européenne	5
Europe de l'Est	5
Tendances démographiques	5
urbanisation	5
différences ethniques et culturelles	6
structure par âge	7
Importance de l'individu	7
Notes de la section A	9
B : <u>Où allons-nous?</u>	10
Problèmes de description	10
Les chiffres	11
Dans le « Sud »	11
Vers le « Nord »	12
Les plus démunis et les plus nantis	12
Personnes en fuite	13
Notes de la section B	15

PARTIE II — Conséquences et interventions	16
A : <u>Accroissement de la population</u>	16
Un éventail de causes	16
Un éventail d'effets	17
La communauté internationale	20
La Conférence du Caire	20
Conférences postérieures à celle du Caire	25
Activités des organismes internationaux	26
Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP)	26
Banque mondiale	27
Organisation mondiale de la santé (OMS)	28
UNICEF	28
Fédération internationale pour le planning familial (FIPF)	29
Les autres ONG	29
Organismes consultatifs et de discussion	30
Commission de la population et du développement (CPD)	30
Division de la population de l'ONU	30
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	30
Partenaires pour la population et le développement	30
Commission indépendante pour la population et la qualité de la vie	31
Contributions des donateurs	31
Résultats des efforts	32
Asie	33
Afrique	34
Amérique latine et dans les Antilles	34
Europe de l'Est	35
Enjeux pour l'avenir	35
Non-respect des objectifs financiers	35
Autres enjeux	35
Notes de la section A	37
B: <u>Migrations et réfugiés</u>	40
Facteurs fondamentaux	40
Réactions internationales	43
Activités des organisations internationales	47
Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)	47
Département des affaires humanitaires (DHA) de l'ONU	49
Commission des droits de l'homme des Nations unies	49
Commission de la population et du développement (CPD)	51
Commission économique des Nations unies pour l'Europe	51
Consultations intergouvernementales sur les politiques relatives à l'asile, aux réfugiés et aux migrations en Europe, en Amérique du Nord	

et en Australie	52
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	53
OTAN	54
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) .	55
Conseil de l'Europe	55
Groupe de Budapest	55
Union européenne	55
Politique américaine	58
Coopération nord-américaine	59
Notes de la section B	60
 PARTIE III — Les politiques canadiennes	 62
A : <u>Population</u>	62
Énoncés de politique	62
Financement et programmes en matière de population	64
Autres activités en matière de population	67
Centre de recherches pour le développement international (CRDI) .	68
Politique étrangère	68
Au Canada	69
Dans l'administration fédérale	69
Notes de la section A	69
B : <u>Migrations et réfugiés</u>	71
La « Stratégie en matière de migrations internationales » du Canada	71
prévention	71
protection	72
gestion des migrations	76
Remarques générales	78
Notes de la section B	79
 PARTIE IV — Brève conclusion	 80



RÉSUMÉ

Les tendances qui se dégagent des changements et mouvements de population ne sont que trop claires en général, mais elles sont imprévisibles dans leur détail. Elles toucheront de plus en plus les intérêts canadiens.

La population du globe, qui atteint actuellement 5,8 milliards d'habitants, continuera sa croissance rapide. Les taux de croissance démographique et de fécondité ont commencé à diminuer lentement grâce en partie aux efforts déployés par le passé à l'échelle internationale, mais nous serons très probablement 10 ou 11 milliards d'habitants vers la fin du siècle prochain.

Les pays en développement continuent à croître sur le plan démographique beaucoup plus rapidement que les pays industrialisés, mais il existe aussi entre eux de vastes écarts qu'il faut suivre de près. L'Afrique subsaharienne et le Moyen-Orient enregistrent, dans cet ordre, les taux les plus élevés; les taux les plus faibles sont ceux du Japon et de l'Europe, où des baisses sont déjà enregistrées ou sur le point de l'être. L'urbanisation du Tiers Monde et la jeunesse de sa population croissante auront de graves conséquences politiques et sur le plan des migrations. Les femmes en tant qu'individus, si souvent privées de toute liberté de choix, portent le fardeau le plus lourd pour ce qui est de la maladie et de la mortalité.

Les mouvements de personnes, libres ou forcés, ont pris de l'ampleur et sont devenus plus complexes dans le contexte fluide et turbulent de l'après-guerre froide. Parmi les facteurs qui influent sur cette situation, mentionnons la croissance démographique, les inégalités flagrantes à l'intérieur des pays et entre ceux-ci, le changement économique et la mondialisation, la détérioration de l'environnement, les conflits ethniques et l'amélioration des communications. Il y a maintenant un peu moins de « réfugiés » reconnus comme tels, surtout en raison de l'imposition dans l'Ouest de contrôles plus stricts sur l'asile, mais le nombre de migrants dits « illégaux » ou « irréguliers » a beaucoup augmenté. Le nombre énorme de personnes déplacées dans leur propre pays, dans le Tiers Monde et à des endroits comme la Bosnie, forment une catégorie de gens particulièrement affligés et vulnérables.

On se rend de plus en plus compte de la complexité des causes et des effets des changements démographiques. L'accroissement rapide, devant le développement, entraîne en fait une baisse du PIB par habitant dans une bonne part de l'Afrique; d'une manière plus générale, elle mine les institutions, peut accabler les gouvernements aux prises avec les défis du développement et retarde les améliorations tant nécessaires de la situation et de la qualité de la vie des femmes. Les mesures touchant la santé en matière de reproduction contribuent donc indirectement mais sensiblement à la priorité que s'est donnée le Canada d'atténuer la pauvreté et de répondre aux besoins fondamentaux.

La croissance démographique aggravera également la malnutrition et les problèmes environnementaux. Combinée à une détérioration des conditions socio-économiques, qu'elle

intensifie souvent, elle peut déclencher des migrations massives qui peuvent à leur tour exercer de fortes pressions sur les pays d'accueil pauvres.

Les participants à la Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD) tenue au Caire en 1994, qui est au coeur de la politique démographique internationale actuelle, ont mis l'accent sur les notions relativement nouvelles de la santé et des droits génésiques, se sont penchés pour la première fois sur des questions délicates comme celle de la mutilation des organes génitaux féminins, ont traité à de nombreuses reprises de moyens de reconnaître aux femmes un pouvoir d'action (ouvrant ainsi la voie à la conférence de Beijing), sont parvenus à un vaste accord sur les principaux enjeux liés aux migrations et aux réfugiés et ont fourni des estimations précises des ressources nécessaires pour assurer à tous d'ici à 2015 la santé génésique (y compris les services de planning familial). Le Canada et d'autres pays donateurs ont fait de cet énoncé un engagement, qui a été repris par la suite à l'OCDE. Malgré des opinions contradictoires, les grandes conférences subséquentes de l'ONU, notamment celle de Beijing, ont repris le discours tenu à la CIPD.

Le FNUAP assure un leadership vigoureux à l'échelle internationale en matière de population, notamment en s'occupant du suivi de la CIPD. Quant à la Banque mondiale et aux banques régionales, leur bilan est inégal; la FIPF, qui est la principale ONG, intervient efficacement mais a subi des revers financiers (y compris une réduction considérable des contributions du Canada). Les divers organes de discussion et commissions ont des bilans qui varient. Une nouvelle organisation de coopération Sud-Sud en matière de population pourrait être utile. L'image qui se dégage à la situation générale est inégale : à ses sommets, l'APEC a demandé l'exécution d'études sur diverses questions, y compris la population, mais les récents sommets du G-7/G-8, de la Francophonie, du Commonwealth et sur les questions environnementales auxquelles le Canada a assisté n'ont guère traité de la population ou des migrations dans leurs déclarations sur les enjeux mondiaux.

Certains progrès ont été accomplis. L'utilisation de méthodes de contraception modernes se répand, bien qu'inégalement (on en trouve par exemple très peu dans les pays francophones d'Afrique), mais de 100 à 120 millions de femmes n'ont toujours pas accès à des méthodes de planification des naissances. Il faut aussi s'occuper de trouver un juste milieu entre les diverses démarches requises, améliorer la qualité de vie, stimuler la recherche et promouvoir les droits de la personne et non-coercition. Mais les perspectives ne sont pas encourageantes pour ce qui est de recueillir auprès des pays donateurs les contributions nécessaires pour maintenir l'élan et atteindre les objectifs fixés pour 2015.

Les tendances, en ce qui concerne les courants de pensée au sujet des migrations, incluent une importance nouvelle attachée à la sécurité « humaine », une intensification des discussions (mais non des interventions) au sujet des « causes profondes » des migrations, une importance accrue attachée au « contrôle » (avec les conséquences parfois défavorables que cela entraîne) et des controverses épineuses au sujet de l'application de notions comme celles de « protection temporaire » et de « réunion des familles ». Toutefois, l'application d'un régime international en matière de migrations ou la tenue d'une grande conférence sur la question jouissent d'un

appui minimal. On discute rarement de la possibilité d'exercer des pressions pour obtenir une plus libre circulation à l'échelle mondiale des travailleurs (au même titre que les capitaux et les marchandises).

Malgré les critiques dont il peut faire l'objet, le HCR mérite la place de premier plan qu'il occupe parmi les organisations jouant un rôle pertinent dans le domaine des migrations forcées. D'autres organes, comme le DHA et les organes de défense des droits de la personne de l'ONU, se sont révélés moins efficaces. La souveraineté étant le mot d'ordre d'un si grand nombre de pays, presque rien n'est fait à l'égard des personnes qui sont déplacées dans leur propre pays. L'OIM présente un certain potentiel en ce qui concerne l'élaboration de politiques sur les questions générales liées aux migrations; les organes de pays industrialisés comme les CI et l'OCDE demeurent utiles, tout comme la coopération bilatérale actuelle et proposée du Canada avec l'UE et les États-Unis, même s'il ne faut pas surestimer ses avantages immédiats pour le Canada; enfin, le nouveau groupe Puebla pour l'Amérique du Nord et l'Amérique centrale a pris un bon départ.

Voici quelques-uns des points saillants des recommandations touchant le Canada présentées dans ce document :

— Il faudrait produire des énoncés de principe plus clairs et plus exhaustifs. L'ACDI devrait produire aussitôt que possible un document de politique détaillé sur la population et le développement pouvant servir de base solide à l'élaboration par toutes les directions générales de l'ACDI de programmes particuliers touchant la population. Un document au sujet de la stratégie relative aux migrations internationales du Canada doit être rédigé pour regrouper, mettre à jour et préciser les éléments qui sont actuellement éparpillés entre divers énoncés de CIC et compenser également le manque de thèmes liés à la politique relative aux migrations dans l'énoncé sur la politique étrangère du gouvernement de 1995. Étant donné l'étroite relation entre la croissance de la population et les mouvements de population, chaque document devrait contenir des éléments reposant sur une analyse commune.

— Dans le dossier de la population, le Canada devrait sans tarder rétablir au niveau de 45 millions \$ fixé pour 1990-1991 le montant de son aide, qui atteint un plancher sans précédent de 28 millions \$, pour ensuite l'augmenter appréciablement afin d'atteindre la somme promise dans le cadre de la CIPD/OCDE de 140 millions \$. Nous devrions rétablir notre contribution à la FITF et attacher plus d'importance à l'Afrique, tout spécialement à l'Afrique francophone. Il faudrait insister sur la santé génésique, y compris la planification des naissances, tout en nous attachant aussi à d'autres facteurs qui influent sur la population. Il faudrait assurer à l'échelle de l'ACDI une plus grande expertise en matière de population. Il faudrait également exhorter le CRDI à rétablir le programme de recherche sur la population qu'il a abandonné. Le Canada devrait encourager la coopération Sud-Sud et inciter la Banque mondiale et les banques régionales à accorder davantage de prêts pour les questions liées à la population après avoir réglé ses propres affaires.

— En ce qui concerne les migrations, le Canada devrait examiner attentivement les conséquences, pour sa politique, des « causes profondes » des migrations, y compris les complexités des relations qui existent entre la population, les migrations et le développement.

Des mesures équitables s'imposent pour rétablir la crédibilité de la CISR et empêcher qu'elle ne devienne une source d'intolérance à l'égard des immigrants. Il faudrait appuyer sa promotion de l'accélération des renvois. La politique actuelle sur l'immigration semble en large mesure reposer sur des fondements solides, mais il faudrait abroger les nouvelles restrictions sur les demandeurs d'asile sans documents et réduire la lourde taxe imposée sur l'établissement d'immigrants. Il faudrait prévoir des fonds pour maintenir le service de sélection des réfugiés dans les camps de réfugiés outre-mer.

— À l'échelle internationale, nous devons poursuivre nos efforts pour conclure un protocole d'entente avec les États-Unis et favoriser une plus grande coopération avec l'UE, sans trop nous attendre à des résultats marquants et rapides de part et d'autre, en plus de faire avancer et d'élargir le nouveau processus Puebla. Il faudra évaluer constamment et attentivement les nombreuses organisations internationales qui oeuvrent sur le terrain de façon à pouvoir encourager et guider les plus efficaces d'entre elles, tout en évitant la tentation, attribuable au caractère restreint de nos ressources, de trop les classer par ordre de priorité ou de favoriser trop exclusivement des approches soit entièrement régionales soit entièrement multilatérales. Une stratégie internationale constitue une nécessité incontournable pour le Canada et il faudra en payer le prix.

— Nous devons continuer d'accorder la primauté, dans nos politiques sur la population et les migrations, aux droits de la personne : le Canada doit explorer des moyens d'intégrer plus clairement dans l'ensemble des droits de la personne, les droits de procréation, envisager d'adopter la Charte des droits de procréation de la FIPF, préciser sa position à l'égard de la « Convention sur les droits des travailleurs migrants » et améliorer la capacité des organes de défense des droits de la personne de l'ONU de défendre les droits des réfugiés et des personnes déplacées dans leur pays.

— Vu l'importance nouvelle qu'il attache à la région du Pacifique, le Canada devrait préconiser une discussion plus sérieuse des questions liées à la population et aux migrations aux conférences de l'APEC et demander que le Japon soit invité à se joindre aux CI.

— Nous devons multiplier nos efforts pour faire en sorte que ces questions, tout comme d'autres enjeux mondiaux, soient examinées aux sommets du G-7/G-8, aux conférences du Commonwealth et de la Francophonie et à d'autres réunions importantes.

— À Ottawa, il faudrait tenir des dialogues interministériels et au niveau des cadres supérieurs, notamment entre CIC, l'ACDI et le MAECI, plus fréquents et soutenus sur ces dossiers, y compris, en ce qui a trait aux enjeux liés à la mondialisation, sur le volet du commerce extérieur de ce dernier.

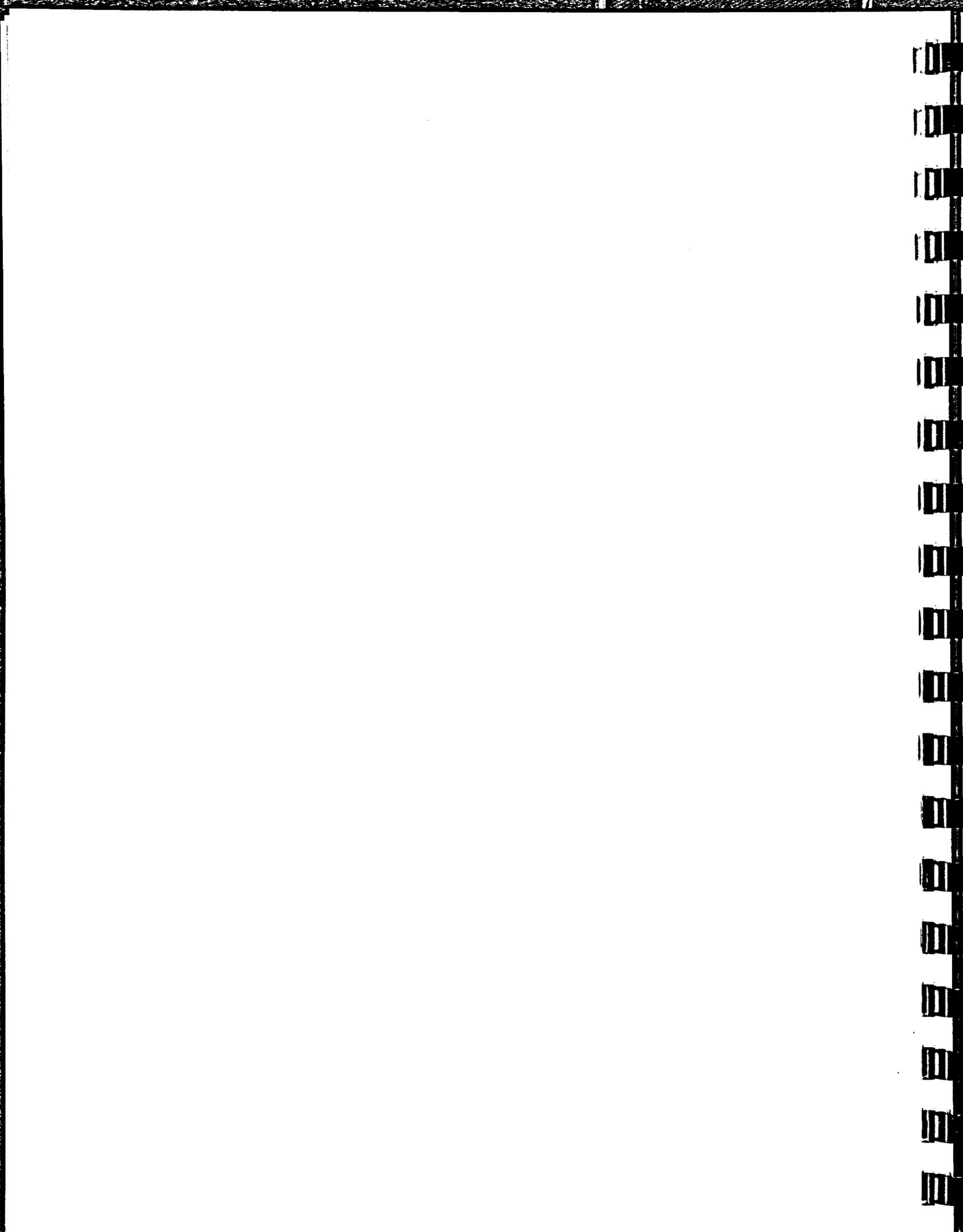
— Il devrait régulièrement être question, dans les documents d'information, les déclarations générales sur la politique étrangère et les rapports des missions, des changements et des mouvements de population en tant que phénomènes fondamentaux et étroitement liés entre eux dont il faut tenir compte dans la politique canadienne en général.

— Il faudrait encourager les ONG canadiennes de même que le milieu universitaire à jouer un rôle accru dans les deux domaines, en tenant aussi compte des aspects du développement.

— Bref, toutes les personnes concernées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration, devraient faire beaucoup plus pour mettre en évidence les facteurs fondamentaux à long terme

qui influent sur la population et les migrations et qui sont influencés par celles-ci, et pour en discuter, de façon à ce que nous nous occupions constamment et pour longtemps de ces facteurs et qu'ils nous aident à faire face à ce que nous réserve peut-être le siècle prochain.

.....



ABRÉVIATIONS

ACDI	Agence canadienne de développement international
AGNU	Assemblée générale des Nations unies
APD	Aide publique au développement
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APEC	Organisation de coopération économique en Asie-Pacifique
Banque mondiale	Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale)
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CE	Commission européenne
CEI	Communauté des États indépendants (de l'ancienne Union soviétique)
CI	Consultations intergouvernementales sur les politiques relatives à l'asile, aux réfugiés et aux migrations en Europe, en Amérique du Nord et en Australie
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
CIPD	Conférence internationale sur la population et le développement
CISR	Commission de l'immigration et du statut de réfugié (du Canada)
CNUEH	Centre des Nations unies pour les établissements humains (Habitat)
CPD	Commission de la population et du développement des Nations unies
DHA	Département des affaires humanitaires (des Nations unies)
ECOSOC	Conseil économique et social (des Nations unies)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIPF	Fédération internationale pour le planning familial
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population
FPNC	Fédération pour le planning des naissances du Canada
HCR	Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés
ISF	Indice synthétique de fécondité
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (du Canada)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail (des Nations unies)
ONG	Organisation non gouvernementale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé (des Nations unies)
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique nord
PAM	Programme alimentaire mondial (des Nations unies)
pc	prévalance des méthodes de contraception modernes
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement

UE	Union européenne
ONUSIDA	Programme commun des Nations unies sur le VIH/SIDA
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

PARTIE I — Faits, chiffres et prévisions

A : Combien sommes-nous?

Tendances mondiales

Les chiffres bruts sont impressionnants mais traduisent une légère amélioration. La population mondiale atteint près de 5,8 milliards d'habitants, soit environ 400 millions de personnes (ou 13 Canadas) de plus qu'il y a cinq ans. On estime à environ 1,48 % le taux d'augmentation annuel, ce qui représente 81 millions de personnes, après un record de 87 millions de personnes atteint en 1987¹. On a récemment révisé à la baisse les taux estimatifs de croissance démographique et de fécondité (ISF)². Ces révisions ont été apportées principalement pour les raisons suivantes : a) une baisse plus rapide que prévu des courbes de fécondité (l'ISF mondial moyen, qui atteignait 3,4 en 1991, est actuellement de l'ordre de 3,0), notamment en Chine, pays qui représente un grand poids statistique, mais aussi en Asie du Centre-Sud et dans les pays d'Afrique subsaharienne, dont les taux demeurent faramineux; b) une baisse des taux de natalité et de l'espérance de vie dans l'ancienne Union soviétique d'Europe et dans une bonne partie de l'Europe de l'Est; c) des taux de mortalité estimatifs plus élevés dans les pays touchés par la guerre (comme le Rwanda, le Libéria et l'Iraq) ou par la propagation du SIDA; d) la production de meilleures données de recensement sur la fécondité dans un certain nombre de pays d'Afrique, par exemple au Nigéria, qui demeurent parmi les plus peuplés.

L'avenir est un mélange d'incertitudes et de certitudes. Parmi les premières, une des plus importantes est la question de savoir s'il se produira un assouplissement des politiques démographiques systématiques des dernières décennies, qui produisent actuellement des résultats concrets. On peut toutefois classer parmi les secondes le fait que, malgré une baisse graduelle du taux général de fécondité, la population mondiale réelle continuera d'augmenter au rythme numérique actuel pendant plusieurs années, surtout en raison de la forte proportion de jeunes que comptent déjà les pays en développement. Par la suite, le taux de croissance diminuera, mais seulement de manière graduelle. Ce phénomène, que les experts appellent l'« élan démographique », sera probablement à l'origine de près des deux tiers de la croissance future. Même si l'ISF tombait demain au niveau de remplacement de 2,1, ce qui est entièrement improbable et ne se produira pas, la population mondiale atteindrait toujours 6,9 milliards d'habitants en 2050. Elle atteindra de toute façon les 6 milliards d'habitants en 1999 ou en 2000.

Plus on s'éloigne de l'immédiat, plus les prévisions deviennent floues; il importe d'ailleurs de rappeler que chacune de celles-ci dépend de toute une gamme d'hypothèses. Dans

ses prévisions de la population mondiale, l'ONU inclut une « variante moyenne » préférée ainsi que des variantes « élevée » et « faible » :

	<u>2015</u>	<u>2050</u>
Élevée	7,55 milliards	11,1 milliards
Moyenne	7,28 milliards	9,36 milliards
Faible	7,01 milliards	7,7 milliards

La variante moyenne est basée entre autres sur l'hypothèse de la poursuite prévue des efforts entrepris sur le plan démographique et dans d'autres domaines, en dépit desquels la population mondiale augmenterait de 44 millions de personnes en 2050. Autrement, les chiffres supérieurs sont considérés comme plus probables.

De toute évidence, l'explosion de la population mondiale atteindra en définitive un terme - imposé ne serait-ce que par les pressions exercées sur l'environnement - mais l'on est loin de s'entendre sur le moment où le niveau auquel cela se produira. Certains spécialistes ont prédit le doublement de la population mondiale, qui atteindrait 11,5 milliards d'habitants, d'ici 2100. Quant à elle, l'ONU s'attend à ce que la population mondiale atteigne 10,35 milliards d'habitants en 2100, 10,66 milliards d'habitants en 2150, pour se stabiliser peu après 2200 à 10,73 milliards d'habitants. D'après une nouvelle prévision communiquée par l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués (IIASA) de Vienne, qui jouit d'une excellente réputation, la population mondiale atteindrait un sommet de 10,6 milliards d'habitants vers 2080, pour tomber à 10,35 milliards d'habitants en 2100 (chiffre identique à celui de la courbe ascendante de l'ONU), pour continuer à diminuer lentement par la suite. Tous les spécialistes s'empressent de préciser que leurs chiffres sont hautement hypothétiques, mais il est évident que nous pouvons encore nous attendre à une augmentation énorme.

Tendances régionales et nationales

Le contraste marqué entre pays développés et en développement persiste. Ces derniers, où habitent 80 % des habitants de la planète, enregistrent une augmentation annuelle de leur population de 1,77 % et un ISF moyen de 3,3 ou 3,4. Si l'on faisait abstraction de la Chine, ces chiffres seraient encore plus élevés et atteindraient peut-être même 2,2 % et 4,0. Les pays développés, par contre, enregistrent un taux de croissance démographique négligeable de 0,4 %, et leur ISF, de 1,68, est bien en dessous du niveau de remplacement. Cette réalité n'entraîne pas encore une baisse réelle de la population, mais en 2050, il y aura baisse de la population partout en Europe et au Japon. L'écart entre les taux de croissance démographique des pays développés et des pays en développement revêt une grande importance pour l'avenir politique et économique du monde.

Les différences à l'intérieur des régions et des pays sont également importantes. Les spécialistes de la politique étrangère et des migrations du Canada et d'autres pays ne se

préoccupent pas suffisamment des chiffres pertinents - dont nous fournissons un échantillon ci-après - qui sont pourtant indispensables pour comprendre les tendances politiques et économiques à long terme.

L'Afrique continue à afficher le taux de croissance démographique (2,8 %) et l'ISF (5,7) de loin les plus élevés. Il semblerait que ces chiffres commencent à diminuer, surtout dans les zones urbaines, mais le taux d'augmentation dépasse celui du PIB de sorte que le PIB par habitant décroît, c'est-à-dire que la pauvreté s'aggrave en fait à l'échelle du continent. Il existe une nette distinction entre l'Afrique subsaharienne (taux d'accroissement de 2,9 % et ISF renversant de 6,1) et l'Afrique du Nord (2,4 % et 4,3), cette dernière région étant surveillée de près par l'Europe en tant que source probable de migrations. Le Nigéria, dont la population, évaluée erronément à 122 millions d'habitants en 1991, est estimée actuellement à 115 millions d'habitants, demeure le chef de file en Afrique avec un taux de croissance de 3 % et un ISF de 6,45, chiffres qui sont demeurés essentiellement inchangés depuis 20 ans; en 2050, ce pays occupera la cinquième place pour sa population dont le chiffre, soit de 339 millions, se rapprochera de celui des États-Unis à ce moment-là. Ce n'est pas par hasard que le Rwanda et le Burundi ont des ISF, de 6,2 et 6,6 respectivement, supérieurs même à la moyenne de l'Afrique subsaharienne et des densités de population en fonction de la superficie arable parmi les plus élevées; il y a cependant d'autres pays ne connaissant pas de troubles actuellement dont l'ISF est encore plus élevé, comme le Niger, qui affiche un indice incroyable de 7,4. Dans 17 pays d'Afrique, l'ISF est supérieur à 6 tandis que le taux d'utilisation des moyens modernes de contraception est inférieur à 10 %, mais on enregistre une diminution de la fécondité plus rapide que prévu en Côte d'Ivoire et au Kenya. Les 63 millions d'Égyptiens, dont la stabilité politique et économique est si importante pour la politique moyen-orientale mais qui sont inclus parmi les habitants d'Afrique par l'ONU, seront 97 millions en 2025 s'ils ne réussissent pas à ramener rapidement leur indice de fécondité sous le niveau actuel de 3,6.

Cette région est toujours suivie du Moyen-Orient, dont le taux de croissance démographique et l'ISF sont respectivement de 2,4 % et de 4,4. Les lecteurs qui s'intéressent au dossier de la Palestine et d'Israël sont invités à noter que la bande de Gaza détient malheureusement le record mondial, à 5 % et 8,8, devançant de peu la Cisjordanie, à 4 % et 4,3. Israël, par contre, affiche un taux d'augmentation démographique et un ISF de 1,5 % et 2,9 respectivement. Au rythme actuel, la population totale des territoires occupés atteindra en 2025 7,2 millions d'habitants, contre 8 millions pour Israël, avec toutes les conséquences que cela suppose pour le processus de paix³. Les autres pays qui affichent des taux élevés sont le Yémen (qui se classe deuxième du monde pour son ISF), l'Iraq, la Syrie et l'Arabie saoudite, qui ne considère pas la croissance démographique comme un problème malgré la menace à sa stabilité à long terme que représente le nombre élevé de ses chômeurs nouvellement scolarisés. Il se pourrait que le tiers de ses 18 millions d'habitants soient des expatriés. L'Iran, pays peuplé souvent inclus dans l'Asie du Sud mais revêtant plus d'importance politique au Moyen-Orient, affiche un taux de croissance démographique de 2,9 % et un ISF élevé de 5,1, qui sont toutefois en recul par rapport aux chiffres enregistrés en 1991 et qui pourraient

diminuer encore plus par suite des nouvelles démarches inspirées par l'État et déclarées officiellement en accord avec l'islam.

L'Asie du Sud, qui affiche un taux et un indice moyen de 2,1 % et 3,8 respectivement, englobe l'Inde avec ses 950 millions d'habitants, dont le taux et l'indice sont tombés au cours des cinq dernières années de 2,11 % à 1,9 % et de 3,9 à 3,4, mais dont la population pourrait néanmoins atteindre 1 384 millions d'habitants d'ici 2025. Les taux élevés du Pakistan, où l'on n'a guère appliqué de politique démographique, sont demeurés à peu près inchangés, tandis que ceux du Bangladesh sont tombés en cinq ans de 2,4 % et 4,9 à 2 % et 3,4, résultat qui fait honneur à l'aide accordée dans ce domaine par le Canada et d'autres pays.

En Amérique latine et aux Antilles, on enregistre un taux et un indice de 1,9 % et 3,1 respectivement mais aussi d'importantes variations entre les régions, par exemple entre le Paraguay (2,8 % et 4,5) et la Barbade (0,5 % et 1,6), Cuba affichant des taux semblables à ceux de cette dernière. Il y a eu diminution chez notre partenaire de l'ALENA, c'est-à-dire le Mexique, qui affiche un taux et un indice de 2,2 % et 3,1, mais sa population de 94 millions d'habitants pourrait atteindre 142 millions en 2025. Le Canada doit s'occuper attentivement des conséquences économiques de ce phénomène. L'autre géant d'Amérique latine, le Brésil, progresse un peu plus lentement, son taux de croissance et son ISF s'établissant à 1,7 % et 2,8 respectivement. Haïti, victime de troubles chroniques, affiche un taux de croissance démographique de 2,3 % et un ISF élevé de 4,8, le contraste entre les deux chiffres traduisant sans doute un taux excessivement élevé de mortalité infantile.

L'Asie du Sud-Est (1,9 % et 3,3) traduit le succès continu des politiques démographiques appliquées dans la massive Indonésie et la populeuse Thaïlande, mais on commence à peine à voir les résultats de ces politiques au Vietnam, tandis que l'ISF demeure élevé dans les pays arriérés que sont le Cambodge, le Myanmar et le Laos; de même, les Philippines, pays catholique et populeux, comptent une population de 70 millions d'habitants, qui croît au taux de 2,3 % et qui doublera sans doute en 30 ans.

La Chine, avec ses 1 217 millions d'habitants, a ramené son taux de croissance démographique et son ISF à 1,1 % et 1,8 (ce dernier chiffre étant inférieur à celui des États-Unis) malgré des prévisions antérieures de ralentissement de la baisse. On avait prévu que la Chine compterait 1 600 millions d'habitants en 2025, mais on s'attend maintenant à ce qu'elle atteigne à peine 1 500 millions d'habitants.

Vient ensuite l'Amérique du Nord, au taux de croissance de 0,6 % (sans compter l'immigration), avec, pour les États-Unis, un ISF de 2,0, qui était d'un peu moins de 1,8 en 1975. Affichant un ISF de 1,64 (en baisse par rapport à l'indice de 1,76 de 1989), le Canada a enregistré en 1995 un taux de croissance de 1,34 %, y compris l'immigration nette. Au pays, l'Ontario a eu un taux de croissance de 1,63 % et le Québec, de 0,75 %, en partie parce qu'une proportion beaucoup plus élevée de migrants vont ou aboutissent en définitive en Ontario. Les taux de fécondité des deux provinces les plus peuplées se ressemblent (1,65 et 1,58

respectivement). Terre-Neuve affiche l'ISF (1,25) le plus bas et est la seule province dont la population décroît.

Le Japon suit, avec un taux et un indice de 0,2 % et 1,4, et l'on craint même dans certains milieux que sa population ne tombe de 125 millions d'habitants à 55 millions en 2100. Il s'est produit une baisse brusque de l'ISF au Japon peu après la Seconde Guerre mondiale, contrairement à l'explosion démographique que nous avons nous-mêmes connue, de sorte qu'on constatera bientôt une baisse de la population.

Les pays de l'Union européenne affichent à peu près tous un taux de croissance démographique de 0,1 %, sauf l'Allemagne, qui enregistre actuellement une baisse de 0,1 %, l'ISF dans la plupart des pays étant bien inférieur au taux de remplacement, soit en moyenne de 1,5. L'Espagne et l'Italie, toutes deux catholiques, de même que Hong Kong, détiennent le record mondial de l'ISF le plus bas, à un peu plus de 1,2, tandis que les pays luthériens du Nord et l'Irlande, catholique, ont le taux le plus élevé de l'Europe (environ 1,8). La Turquie, qui souhaiterait devenir membre de l'UE et qui est normalement incluse avec les pays d'Asie, a enregistré une baisse marquée de ses taux, mais à 1,6 % et 2,7, ceux-ci sont encore beaucoup plus élevés que la moyenne pour l'UE, traduisant l'existence dans ce pays d'une structure sociale différente de la norme européenne qui pose probablement un autre obstacle politique à ses ambitions européennes.

Dans la plupart des pays d'Europe de l'Est, y compris la Russie et l'Ukraine mais non la Pologne, on s'attend à une baisse prochaine de la population, l'ISF se situant en moyenne à 1,4 et l'espérance de vie étant en baisse. D'après les fonctionnaires russes, il se produirait une baisse de la population de 7 % au cours de la période 1995-2000. Ces tendances traduisent les graves problèmes sociaux et économiques qui ont suivi la chute du rideau de fer. Peut-on s'attendre à un revirement de la situation si la situation politique ou économique se stabilise?

Tendances démographiques

L'urbanisation continue à progresser à l'échelle mondiale, surtout dans les pays en développement. En effet, alors que 34 % de leur population habitait la ville il y a cinq ans, c'est maintenant le cas de 38 % de leurs habitants; d'ici 2015, cette proportion dépassera 50 %. Cela signifie qu'avant longtemps, les citadins constitueront la majorité dans toutes les régions.

Toutefois, comme pour les populations générales, on constate des différences marquées à l'intérieur des régions. En Asie, par exemple, le Bhoutan est urbanisé à 6 % et Singapour, à 100 %. Bien que le taux annuel d'urbanisation ait ralenti, les nombres bruts augmentent : il y aura 59 millions de plus de citadins cette année que l'an passé et 93 millions de plus par année d'ici 2025. Le phénomène se produit particulièrement vite en Afrique. La population urbaine augmente par suite de l'accroissement naturel et des migrations en provenance des campagnes, celles-ci étant attribuables à l'absence de débouchés locaux, qu'aggrave souvent mais non pas toujours la surpopulation des régions rurales. À quelques endroits, la population rurale est

même en baisse à cause de l'exode des campagnes. En Afrique, la migration entre zones rurales est probablement plus importante encore que la migration de la campagne à la ville.

Les mégalo-poles continuent à grossir, tandis que le nombre de pays en développement dont les villes figurent sur les listes des grandes métropoles augmente. En 2015, on dénombre 10 mégalo-poles comptant toutes une population de plus de 18 millions d'habitants. Une ville d'un pays développé, Tokyo, figurera toujours en tête de liste comme aujourd'hui, mais les autres monstres seront, dans l'ordre, Bombay, Lagos, São Paulo, Dhaka, Karachi, Mexico, Shanghai, New York et Calcutta. New York aura glissé de la quatrième à la neuvième place tandis que Los Angeles, qui figure actuellement au septième rang, ne sera plus sur les rangs. Mais comme on l'a signalé, les villes au taux de croissance le plus élevé « ne sont pas les grandes métropoles mais les villes secondaires anonymes » où les problèmes sociaux, environnementaux et sanitaires sont souvent pires et qui ne captent pas « l'attention nationale et internationale dont jouissent les mégalo-poles plus visibles »⁴.

L'urbanisation est un phénomène important pour les planificateurs de politiques de toutes les disciplines parce que des villes en pleine expansion favorisent la modernisation économique et sociale mais peuvent en même temps être des foyers de pauvreté et de pollution. Combinées aux problèmes économiques et à la « capacité décroissante de l'État », pour reprendre l'expression bien choisie d'un universitaire canadien, elles peuvent être une source fondamentale d'instabilité politique. Elles peuvent aussi être une source de migration massive à l'étranger.

On ne peut pas toujours attribuer les troubles politiques aux villes : le Rwanda est urbanisé dans une proportion de seulement 6,1 % et le Burundi, à 8 %. Le problème fondamental a toutefois été bien énoncé : les pays en développement « s'urbanisent plus rapidement qu'ils ne s'industrialisent. Les villes attirent des gens plus rapidement que leur capacité économique ne leur permet d'offrir des emplois, des logements, l'eau, les égouts et les autres services de base. C'est la voie qui mène à la misère urbaine et aux tensions sociales, à la criminalité et aux autres problèmes fondamentaux qui s'ensuivent. »⁵

Les différences ethniques et culturelles au sein des populations se traduisent par des écarts dans les taux de croissance, qui entraînent des conséquences sociales, politiques et autres importantes. Sur notre propre continent, signalons par exemple les taux de natalité élevés parmi les populations autochtones canadiennes et américaines comparativement aux moyennes nationales⁶ et les taux de croissance différents au Canada entre l'Ontario et le Québec, dont nous avons déjà fait état (et dont les conséquences politiques ne nécessitent certes aucune précision).

Plus loin de nous, en Afrique du Sud, le taux de reproduction de la population blanche ressemble à ceux des pays industrialisés tandis que celui de la majorité africaine ressemble à ceux des autres pays d'Afrique, ce qui entraîne un changement dans les proportions raciales. Les citoyens de Serbie d'origine albanaise ont des taux beaucoup plus élevés que les Serbes de souche, ce qui ne fait qu'intensifier le potentiel explosif dans ce pays. On a fait remarquer que les groupes qui se reproduisent dans un pays sont ceux qui ont quelque chose en commun,

comme les minorités ethniques, et non pas l'État-nation; ils constituent des « éléments de leur réalité commune » et réagissent les uns aux autres sur le plan démographique comme sur les autres plans. Le complexe israélo-palestinien, même s'il ne se trouve pas officiellement dans un même pays, constitue un exemple inquiétant de ce phénomène.

Il convient de s'arrêter tout particulièrement à la structure par âge étant donné que la présence, dans la plupart des pays en développement, d'une forte proportion de jeunes qui ont presque ou déjà atteint l'âge de reproduction garantit la poursuite de l'accroissement démographique rapide dans les prochaines années. Cette situation grève aussi lourdement les perspectives d'emploi, avec les graves conséquences économiques, politiques et sur le plan des migrations que cela entraîne.

Une étude de l'OCDE présente la situation sous un jour sombre : « dans l'avenir immédiat, près de 90 % des personnes qui entrent sur le marché du travail mondial seront nées dans un pays en développement. D'ici 2015, par exemple, l'Afrique subsaharienne ajoutera chaque année à elle seule à la population active mondiale plus de *trois fois* plus de nouveaux travailleurs et de nouveaux chercheurs d'emploi que les pays de l'OCDE, l'Europe de l'Est et les pays de l'ancienne Union soviétique réunis. »⁷

Il se peut aussi que certains aspects du problème de l'âge soient faussés. Un certain nombre de pays refusent de reconnaître les grossesses parmi les adolescentes non mariées (et de recueillir des statistiques à ce sujet), grossesses qui peuvent être particulièrement nombreuses parmi les groupes les plus défavorisés (comme c'est aussi le cas au Canada). On risque donc de sous-estimer ainsi la croissance démographique véritable de même que l'étendue de la détresse humaine.

Les pays industrialisés, y compris le Canada, comptent bien sûr parmi leur population une proportion croissante de personnes âgées, et l'on a bien décrit le fardeau économique que ces dernières représenteront dans l'avenir. D'après une étude courante de l'IASA, d'ici 2050, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans dans les pays industrialisés aura augmenté de 16 % tandis que celui des personnes âgées de moins de 15 ans aura diminué de 10 %. À cause de l'accroissement de l'espérance de vie, beaucoup de pays industrialisés comptent aussi maintenant plus de personnes âgées qu'autrefois; le nombre de leurs habitants âgés de plus de 60 ans augmentera aussi de 10 % d'ici 2050. Cette évolution, combinée à un affaiblissement de la famille élargie, risque-t-elle d'accroître les pressions sociales qui s'exerceront sur eux dans l'avenir?

Importance de l'individu

Il ne faut pas oublier que la brochette de statistiques démographiques présentée ci-dessus sur les taux de croissance démographique et la fécondité ne révèle que la moitié de la situation. Il est tout aussi important de tenir compte de l'élément qui manque ici, c'est-à-dire de la situation désolante de centaines de millions d'*individus*, surtout de femmes, dans les pays en

développement, qui sont victimes de discrimination ou de violence persistante, qui risquent de mourir des suites d'une grossesse, qui sont vulnérables au SIDA et à d'autres maladies similaires, dont la qualité de vie, le bien-être et l'amélioration des droits stagnent, et dont le désir de limiter ou d'espacer les grossesses est frustré par l'absence de moyens sûrs et efficaces ou par le manque d'information à ce sujet. Les choix libres que chacune sera en mesure de faire au sujet de son avenir, voilà ce qui comptera.

Voici quelques chiffres troublants. Chaque année, 585 000 femmes meurent par suite d'une grossesse ou d'un accouchement, dont 99 % dans des pays en développement. Parmi ces femmes, 70 000 meurent par suite d'avortements pratiqués dans des conditions dangereuses, dont quelque 20 millions sont effectués chaque année selon les estimations de l'OMS. « Chaque jour, chaque minute, au moins une femme meurt de causes liées à la grossesse, à l'accouchement et à l'avortement. »⁸

Dans les pays en développement, 20 % des femmes mariées, soit de 120 à 150 millions de personnes, souhaiteraient espacer leurs grossesses ou en limiter le nombre, mais ne disposent pas des moyens de contraception requis; c'est ce qu'on appelle le « besoin insatisfait »⁹. Cette situation dure même si l'utilisation des méthodes modernes de contraception dans ces pays est passée de 53 % en 1991 à 57 % en 1995 (dans les pays industrialisés, cette proportion atteint 71 %) et même si seulement deux pays (le Saint-Siège et l'Arabie Saoudite) refusent officiellement l'accès à la contraception, bien que de nombreux pays ne fassent rien ou presque rien pour la promouvoir. Dans les pays en développement, 40 % de la prévalence des méthodes de contraception modernes (appelées ci-après la « pc ») est attribuable à la stérilisation, surtout des femmes; 12 % à la pilule et une bonne part à l'utilisation du stérilet.

Dans une autre section de ce document, nous fournirons plus de détails (page 32 et suivantes) sur les progrès qui sont graduellement accomplis pour étendre l'utilisation des méthodes modernes de contraception aux femmes *mariées*, même si, comme nous l'avons déjà signalé, les statistiques sur les *adolescentes* et les femmes *non mariées* et sur l'aide destinée à ces deux groupes font défaut dans un certain nombre de pays. Malheureusement, les taux de mortalité et de maladie liés à la grossesse de ces deux groupes sont souvent plus élevés. Il faut aussi tenir compte de l'incidence du SIDA; il en est question à la page 17.

Toutes les personnes qui s'intéressent à la population et aux migrations doivent constamment se rappeler la nécessité de trouver un compromis entre les intérêts de la collectivité et de l'individu.

.....

Notes de la section A

1. Il s'agit de chiffres de l'ONU. Le Population Reference Bureau de Washington, DC fixe toujours à 86 millions l'augmentation annuelle..

2. L'« Indice synthétique de fécondité » (ISF) correspond au nombre moyen d'enfants auxquels une femme donne naissance au cours de sa période reproductive au taux actuel. Un ISF de 2,1 maintenu pendant de nombreuses années produirait théoriquement une population stable.

3. Les chiffres pour Israël excluent l'immigration qui, certaines années, peut être assez considérable (près de 500 000 personnes au cours de la période 1990-1994). L'ISF de sa collectivité musulmane, correspondant à 14 % de la population, est de 4,7. Bien sûr, l'immigration vers cette collectivité et les territoires occupés est à peu près nulle.

4. Pages 54-55 de l'article intitulé The Exploding Cities of the Developing World, *Foreign Affairs*, janvier-février 1996.

5. Page 28 de *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, 1995. Il est aussi largement question dans le rapport des problèmes liés à la croissance démographique.

6. La population autochtone de la Saskatchewan pourrait être majoritaire en 2020.

7. J. Edward Taylor, dir., *Stratégie de développement, emploi et migration : Approches par la modélisation*, p. 9, Centre de développement de l'OCDE, Paris, 1996.

8. Texte accompagnant la *1997 World Population Data Sheet*, publiée par le Population Reference Bureau, Washington, DC.

9. D'après le FNUAP, ce besoin insatisfait chez les couples mariés varie entre 14 % au Brésil, en Colombie, en Indonésie et au Sri Lanka et plus de 35 % en Bolivie, au Ghana, au Kenya et au Togo.

B : Où allons-nous?

Problèmes de description

Nous avons l'habitude de parler de « migration » mais il serait plus approprié, pour décrire le phénomène général qui préoccupe les gouvernements et le public, de parler de « mouvement » de personnes. En effet, il paraît de plus en plus évident que les séjours *temporaires* dans d'autres pays ou régions sont aussi importants que les séjours *permanents*. Il y a par exemple différentes sortes de « travailleurs invités » qui travaillent pendant des périodes déterminées, mais souvent très longues, légalement ou illégalement, en dehors de leur pays, les marchands ambulants qui se déplacent de manière très libre entre les pays de l'ancienne Union soviétique, les prostituées tristement exploitées, les domestiques, les demandeurs d'asile, les gens d'affaires en affectation de courte durée, etc.

De plus, malgré une pléthore d'études universitaires et gouvernementales, il y a encore beaucoup d'aspects de ce mouvement de personnes qui nous échappent. L'ONU elle-même a récemment signalé le manque de données fiables à ce sujet, tout en passant sous silence, comme on le comprendra facilement, le fait que certains États membres manipulent les chiffres à la hausse ou à la baisse pour des raisons politiques (on manipule aussi souvent les données de recensement). Le nombre de partants signalé par les pays d'émigration est très souvent inférieur au nombre d'arrivants déclaré par les pays de destination; parfois, comme c'est le cas au Canada, cet écart est dû à l'absence de statistiques fermes sur les départs permanents, tandis que dans d'autres, on réduit le nombre d'émigrants pour des raisons de prestige. De plus, les populations touchées fluctuent de mois en mois ou d'année en année.

Il ne faut pas penser que les fréquentes mentions, même dans les documents de l'ONU, des 100 ou 120 (actuellement) millions de migrants traduisent l'envergure du phénomène actuel des migrations. Ces chiffres ne nous apprennent à peu près rien au sujet des taux actuels parce qu'ils englobent tant les personnes qui ont migré il y a plusieurs décennies que les migrants de fraîche date. Ils sont toutefois d'une certaine utilité pour ce qui est de déterminer l'envergure des problèmes d'intégration. En réalité, l'effectif mondial total des migrants en tant que pourcentage de la population mondiale est actuellement à peu près le même qu'en 1965 (2,3 %), même si, dans les pays en développement, cette proportion est passée de 3,1 % à 4,5 % au cours de la période visée.

De manière générale, on est maintenant plus conscient qu'il y a quelques années du fait que le classement des personnes en déplacement entre des catégories distinctes et clairement définies (les réfugiés et les autres; les personnes qui migrent pour des raisons politiques ou économiques; les migrations libres ou forcées; les migrants temporaires ou les migrants permanents) est en partie artificiel parce que la plupart des gens quittent leur foyer pour plus d'une raison et que les pressions et circonstances diffèrent selon les pays et les personnes. Un

certain degré de catégorisation arbitraire est toutefois nécessaire aux fins d'analyse et pour permettre d'étudier de manière ordonnée les mouvements migratoires.

Les chiffres

Dans le « Sud »

Comme il y a cinq ou 10 ans, les grands mouvements de personnes se produisent au sein du Tiers Monde plutôt qu'entre celui-ci et les pays industrialisés, bien que ce soit ce dernier mouvement qui attire davantage l'attention des médias internationaux (dominés par l'Ouest), au Canada comme ailleurs. Il y a en Afrique énormément de migrants (et ce continent affiche le taux de croissance le plus élevé du monde quant au nombre de personnes nées à l'étranger), dont un très grand nombre de personnes déplacées malgré elles, surtout à partir ou à l'intérieur des pays des Grands Lacs, du Soudan et du Libéria; d'autres personnes cherchent désespérément à améliorer leur situation, et l'on songera sous ce rapport aux 150 000 Mozambicains qui sont refoulés chaque année à la frontière de l'Afrique du Sud. Les experts s'attendent à un accroissement des migrations à l'intérieur (et en provenance) de l'Afrique au cours des prochaines années.

On a été témoin ces dernières années d'une marée humaine en provenance des régions en développement de l'ex-URSS (surtout des Russes et d'autres personnes réintégrant leur terre d'origine), ainsi que de mouvements de travailleurs spécialisés vers l'Ouest, notamment vers la République tchèque, la Pologne et d'autres pays. Il s'est aussi produit, bien sûr, une hausse marquée du nombre de personnes déplacées en ex-Yougoslavie, où la situation évolue encore. Depuis 1989, quelque 9 millions de personnes ont été forcées de déménager à l'intérieur de l'ancienne URSS par suite de conflits armés, de tensions politiques et ethniques et de catastrophes environnementales.

Le développement rapide qui s'est produit dans une bonne part de l'Asie de l'Est a été accompagné — et probablement favorisé — par le déplacement temporaire ou semi-permanent (pendant deux à cinq ans) de nombres considérables de travailleurs peu spécialisés vers les pays plus prospères, qui en sont venus à dépendre largement de cette population. La Malaisie, par exemple, est devenue un pays tant d'immigration que d'émigration, 2 millions de ses 8 à 9 millions de travailleurs venant de l'étranger (principalement de l'Indonésie, et entrés illégalement dans le pays). L'Indonésie applique une politique officielle d'exportation de la main-d'oeuvre, tout en attirant des travailleurs spécialisés et semi-spécialisés, surtout des pays investisseurs. De même, la Thaïlande accueille peut-être 1 million de travailleurs étrangers illégaux tandis que 400 000 Thaïlandais travaillent à l'étranger, peut-être 26 % illégalement. La Corée du Sud devient aussi involontairement un pays d'immigration pour les travailleurs non spécialisés, qui y entrent surtout illégalement; c'est le cas également de Taïwan, dont la croissance moyenne du PIB (7 %) dépasse depuis un certain temps la croissance démographique (1 %).

Au Moyen-Orient, dans la foulée de la guerre du Golfe, il y a eu baisse du nombre de Yéménites et de Palestiniens travaillant dans les pays arabes riches en pétrole; ils ont été remplacés par des travailleurs non arabes d'Asie, qui pour la plupart sont peu spécialisés et touchent de faibles salaires. Un grand nombre de ces personnes sont entrées dans ces pays illégalement et risquent d'en être expulsées subitement et de manière inhumaine (160 000 auraient été expulsées des Émirats arabes unis à la fin de 1996). Mais l'écart salarial considérable (dans un rapport de un à huit ou plus) encourage toujours plus de personnes à tenter leur chance. La réduction du nombre de Palestiniens autorisés à travailler en Israël a même donné lieu à l'importation temporaire de Bulgares (non juifs).

Vers le « Nord »

On estime le nombre de personnes qui migrent vers les pays industrialisés à environ 3 à 3,5 millions, dont 100 000 à 300 000 réfugiés (selon la définition qu'on adopte), ce qui produit un rapport de migrants à population n'ayant guère changé depuis 1970, d'après le Rapport sur le développement mondial de la Banque mondiale de 1995. Ces chiffres signifient que le rapport entre les réfugiés et les autres migrants se situe entre 1:10 et 1:30 (il dépasse un peu 1:10 au Canada), même si le public a l'impression qu'il est beaucoup plus élevé. Environ 2 millions de ces migrants se dirigent vers les quatre pays d'immigration « officiels » de l'Amérique du Nord et de l'Australasie. La plupart des autres se dirigent vers l'Europe, bien que les statistiques pour cette région ne soient pas satisfaisantes étant donné que la majorité des pays hésitent pour des raisons politiques à avouer qu'ils accueillent en permanence des immigrants. L'Espagne vient d'être ajoutée à la liste officielle des « pays d'immigration » européens. Le Japon compterait actuellement quelque 300 000 immigrants illégaux, venus pour la plupart des pays asiatiques. Au Japon, un grand nombre des emplois les plus serviles et salissants sont actuellement occupés par des étrangers.

Les plus démunis et les plus nantis

On a constaté ces dernières années un accroissement considérable du nombre de migrants « illégaux », « irréguliers » ou « sans documents » (le tact ou l'absence de tact déterminant le choix du qualificatif) dans le Nord et dans le Sud, et rien ne permet de croire que cette augmentation ralentit. Leur nombre est presque par définition inconnu, mais on reconnaît généralement qu'un grand nombre d'entre eux vivent ou demeurent à ce titre dans les pays développés parce qu'ils sont convaincus qu'ils ne seraient pas acceptés, à bon droit ou autrement, en tant que réfugiés. À une certaine époque qui s'est terminée au début des années 1990, le statut de réfugié était naturellement considéré comme une porte d'entrée privilégiée à ces pays, mais la situation a changé depuis l'imposition, au cours des dernières années, de nouvelles restrictions.

Dans bon nombre de pays, les immigrants illégaux n'ont guère de droits et sont souvent exploités de manière éhontée. L'accès aux services locaux de santé, d'instruction et autres varie considérablement; ainsi, des propositions présentées récemment aux États-Unis en vue de refuser l'enseignement au nombre énorme d'immigrants mexicains illégaux en Californie, entre autres, ont été rejetées de justesse. Ces immigrants, dont le nombre atteint 600 000 dans le seul État du Texas d'après les autorités américaines, sont bien accueillis par un grand nombre d'employeurs parce qu'ils sont bon marché et diligents et qu'ils n'ont guère de droits susceptibles d'augmenter leur coût. Cette situation existe aussi dans beaucoup d'autres pays.

Alors que les immigrants illégaux forment le groupe le plus démunie, le petit nombre des spécialistes hautement compétents et des gens d'affaires forme une catégorie nouvelle bien nantie pouvant se déplacer librement et s'établir, non pas nécessairement en permanence, en suivant les cours de la mondialisation économique et en fonction des politiques de différents pays et des accords internationaux en vigueur (comme l'ALENA, l'OMC). L'*US Immigration Act* de 1990 autorise par exemple l'entrée de 80 000 « spécialistes de haut calibre » en dehors des contingents normaux, pour accroître, de l'aveu des autorités, la compétitivité des États-Unis. On rapporte que les projets formés par le Congrès en vue de limiter le nombre d'étudiants étrangers demandant le statut de résident permanent ont avorté lorsque Bill Gates, de Microsoft, a signalé le nombre considérable de ses experts que sa société avait ainsi recrutés.

Les politiques du Canada sont moins explicites (sauf si l'on tient compte des privilèges d'entrée spéciaux accordés aux personnes qui injecteront dans l'économie des sommes considérables de capitaux créateurs d'emplois), mais les étrangers qui étudient au Canada dans des disciplines en grande demande, comme la programmation informatique, sont libres de présenter une demande d'immigration (sans qu'on leur demande si le gouvernement de leur pays les a financés) et les entrées temporaires sont aussi facilitées parfois pour ces professions. Bon nombre des 5 000 nouveaux emplois créés par Nortel dans la région d'Ottawa devront être comblés par des étrangers à cause d'une pénurie (provisoire?) de canadiens possédant les compétences voulues.

Personnes en fuite

Il y a probablement encore plus de personnes en fuite à l'échelle du globe qu'il y a cinq ans. Les nombres ont diminué dans une catégorie reconnue à l'échelle internationale, mais ils augmentent et continueront probablement à augmenter dans d'autres où la détresse est aussi grande sinon plus.

Il y a actuellement environ 15 millions de « réfugiés » officiels au sens de la Convention de Genève et d'accords analogues alors qu'il y en avait 17 millions en 1992. De même, les demandes d'asile en Europe et en Amérique du Nord atteignaient probablement 400 000 en 1996 alors qu'on en dénombrait 825 000 en 1992. La baisse du nombre de demandes est attribuable non pas à un changement marqué dans la situation des personnes ayant besoin de protection, comme en témoignent les événements dans de nombreuses zones de conflits, mais

principalement sinon presque exclusivement à l'imposition par les pays d'accueil de mesures plus strictes sur l'octroi de l'asile. En moyenne, plus de la moitié des réfugiés sont des femmes, qui sont bien sûr particulièrement vulnérables, mais les proportions varient grandement selon les pays, allant de 15 % à 83 %. Ensemble, les femmes et les enfants correspondraient en moyenne, à l'échelle mondiale, à 80 % des réfugiés.

Outre les réfugiés au sens de la Convention et spécialement les catégories reconnues depuis longtemps comme les Palestiniens (dont le nombre augmente ainsi que le révèle le record mondial susmentionné pour l'ISF), il pourrait y avoir jusqu'à 20 millions de personnes qui, pour reprendre l'expression de l'ONU, sont « dans une situation de réfugié »¹ et dont le nombre a sans doute augmenté considérablement ces dernières années. La majorité de ces personnes seraient considérées comme de véritables réfugiés d'après les définitions plus vastes qui ont été proposées (mais qui bien sûr n'ont pas été acceptées par les pays développés) dans la « Déclaration de Cartagena » latino-américaine ou la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Ces définitions engloberaient essentiellement les personnes qui fuient une violence généralisée ou la guerre, sans nécessairement « avoir de bonnes raisons de craindre d'être persécutées » ainsi que le stipule la Convention de Genève. Un grand nombre des Somaliens, des Rwandais, des Kurdes, des Bosniaques et des autres personnes qui ont envahi nos écrans de télévision ces dernières années appartiennent à cette catégorie vaste mais vague de personnes qui souffrent. Comme celle des personnes officiellement reconnues comme des réfugiés, la situation de la plupart de ces personnes est en théorie temporaire, c'est-à-dire qu'elles attendent le rétablissement de conditions acceptables dans leur pays d'origine, même si en pratique nombre d'entre elles sont à l'étranger de façon au moins semi-permanente. Celles qui ont trouvé refuge dans des pays industrialisés jouissent ordinairement d'un niveau de vie beaucoup plus élevé que dans leur pays natal (même s'il est déplorablement faible d'après nos propres critères) et sont beaucoup moins susceptibles de réintégrer de plein gré leur foyer. Entre pays en développement, le retour volontaire ou semi-volontaire est beaucoup plus fréquent.

Une autre catégorie encore plus imposante est celle des personnes « déplacées dans leur pays » dont le sort serait « la grande question de la décennie ». Leur nombre est passé de 20 millions à environ 26 millions ou plus — on en dénombre par exemple 4 millions au Soudan seulement — bien que les statistiques à leur sujet soient particulièrement douteuses. Il n'y a pas de définition acceptée à l'échelle internationale de ces personnes : d'après la définition de travail de l'ONU, il s'agit de personnes « [...] qui ont été forcées de fuir leur foyer soudainement ou de manière imprévue en grands nombres par suite d'un conflit armé, de troubles internes, de violations systématiques des droits de la personne ou de catastrophes naturelles ou causées par l'homme et qui se trouvent dans le territoire de leur propre pays ». On a critiqué cette définition pour sa généralité (parce qu'elle inclut des victimes de catastrophes naturelles qui n'entraînent pas de persécution ou de violations des droits de la personne) et son étroitesse (à cause des restrictions quantitatives et temporelles qu'elle inclut). Elle « aide essentiellement à recenser les personnes dont la communauté internationale devrait s'inquiéter parce qu'elles se trouvent en réalité dans une situation de réfugiés dans leur propre pays et que leur gouvernement refuse ou est incapable de les protéger »².

Si l'on a raison de s'attendre au cours des prochaines décennies à une augmentation des bouleversements et des troubles mondiaux, alors il faut s'attendre à un accroissement du nombre des personnes en fuite, quelle que soit la catégorie à laquelle elles appartiennent. Le Canada et le reste de la communauté internationale doivent se préparer à cette triste éventualité.

.....

Notes de la section B

1. L'Assemblée générale des Nations unies a autorisé le HCR à agir au nom de ces personnes définies comme étant des « réfugiés se trouvant dans une situation " analogue " à celle des réfugiés au sens de la Convention parce qu'elles ont été victimes de catastrophes causées par l'homme sur lesquelles elles n'exerçaient aucun contrôle » (cité à la page 272 de *Threatened Peoples, Threatened Borders: World Migration and US Policy*, Michael S. Teitelbaum et Myron Weiner, dir., 1995). Cet ouvrage est une des meilleures études récentes des dossiers des migrations et des réfugiés.

2. Pages 21-22 de l'article intitulé « Protecting the Internally Displaced » de Roberta Cohen dans *World Refugee Survey 1996*, US Committee for Refugees.

PARTIE II — Conséquences et interventions

A : Accroissement de la population

Un éventail de causes

La *cause* immédiate de l'accroissement rapide de la population demeure, comme toujours, le caractère incomplet de la « transition démographique » dans la plupart des pays en développement. Autrement dit, malgré la baisse marquée enregistrée au cours du présent siècle presque partout — mis à part quelques tristes exceptions — de la mortalité infantile et générale, l'ISF n'a pas diminué d'autant pour se stabiliser au niveau de remplacement. Mais à lui seul, ce fait n'explique rien.

Surtout grâce aux grandes conférences mondiales et aux préparatifs intensifs auxquels il a fallu se livrer pour celles-ci au cours des cinq dernières années, les décideurs et les personnes intéressées comprennent maintenant beaucoup mieux ce que les chercheurs et d'autres experts savent depuis déjà un certain temps, soit que l'accroissement de la population et une de ses principales expressions pratiques, la prévalence des moyens de contraception modernes efficaces, sont étroitement et de manière complexe mais importante liées aux autres grands enjeux mondiaux, c'est-à-dire la pauvreté, le sous-développement, la santé des mères et des enfants, le statut, l'éducation et les droits des femmes, la dégradation environnementale, la croissance des villes, et les disponibilités alimentaires.

On est maintenant plus conscient de l'interaction de tous ces facteurs et du fait que les mesures prises pour y remédier s'appuient aussi mutuellement. Mais l'équilibre entre eux varie grandement selon les sociétés et selon le point de vue qu'on adopte. Rares sont les observateurs parfaitement objectifs. De plus, les liens entre les facteurs sont souvent ambigus ou ne se manifestent pas immédiatement. On a par exemple fait observer que la baisse remarquable de l'ISF au Bangladesh s'est produite en l'absence d'un progrès économique marqué ou d'un rétrécissement de l'écart entre les sexes. Par contre, l'ISF n'a guère baissé aux Philippines, où le taux d'inscription scolaire est plus élevé pour les femmes que pour les hommes, ou dans les pays arabes, où la scolarisation (mais non pas l'émancipation) des femmes progresse rapidement. On donne aussi fréquemment l'exemple des États de l'Inde méridionale, où le statut des femmes est relativement élevé et où le taux de fécondité a diminué, malgré la persistance d'une pauvreté déplorable aussi répandue que dans l'Inde septentrionale au taux élevé de fécondité. Les migrations ont aussi une incidence sur la population, et vice versa. D'après l'ONU, 45 % de la croissance démographique actuelle dans les pays industrialisés est

attribuable aux migrations (le tiers en Amérique du Nord, mais 88 % en Europe). Par contre, les migrations ont freiné la croissance des pays en développement de seulement 3 % en moyenne (la fourchette va de 1 % [Afrique] à 7 % [Amérique latine]).

Il est particulièrement difficile d'analyser le lien entre population et développement, à moins d'envisager un horizon très lointain. D'après une récente recherche subtile :

« initialement, le taux de fécondité ne réagit pas au développement, ce qui entraîne des retards dans le déclenchement de la transition. Après que quelques pays d'une grande région ont entamé la transition, les autres emboîtent le pas plus tôt que prévu. Progressivement, la transition se produit à des niveaux toujours plus bas de développement. [...] après qu'un comportement novateur en matière de fécondité a été adopté par un groupe d'individus au sein d'une collectivité, par une collectivité au sein d'un pays ou par quelques pays d'une région, l'interaction sociale peut devenir une force puissante qui accélère la transition [...] et favorise son déclenchement ailleurs. »¹

On constate actuellement l'incidence démographique considérable du SIDA. Selon ONUSIDA, 22,6 millions de personnes sont infectées par le VIH/SIDA tandis que 6,4 millions en sont mortes. Quatre-vingt-dix pour cent des victimes se trouvent dans les pays en développement, et 42 % sont des femmes. Le taux d'infection dans cinq pays subsahariens (Botswana, Malawi, Ouganda, Zambie et Zimbabwe) dépasse 10 %. Au cours de la période 1985-2015, l'épidémie pourrait entraîner 19,6 millions de décès additionnels en Afrique, et l'on a réduit l'espérance de vie de six ans. L'épidémie se propage aussi rapidement en Asie, où le nombre de décès additionnels atteindra 6,6 millions au cours de la période 2005-2015; l'Inde est particulièrement frappée. La fécondité globale ne changera guère, selon une étude du US Bureau of the Census de 1994, étant donné qu'il faut beaucoup de temps avant que le VIH ne se transforme en SIDA et que la plupart des décès attribuables au SIDA surviennent après l'âge moyen de procréation. Néanmoins, dans les pays d'Afrique les plus touchés, il se pourrait que le taux annuel de croissance démographique soit de 1 % ou moins en 2010 (année de pointe, semble-t-il, de l'épidémie), comparé à un taux, sans le SIDA, de plus de 2 %. En Thaïlande, où l'indice de fécondité est déjà inférieur au taux de remplacement, le SIDA pourrait contribuer à une baisse plus rapide que prévu de la population. L'accroissement des mouvements régionaux de populations, tant en Afrique qu'en Asie, constitue bien sûr une cause majeure de la propagation du SIDA. On donne souvent comme exemple le cas des chauffeurs de camion et des soldats itinérants qui se déplacent le long de la côte orientale de l'Afrique.

Un éventail d'effets

Les *effets* d'une croissance démographique rapide dans les pays en développement sont les mêmes qu'il y a cinq ans, tout en étant plus marqués. On peut voir qu'il existe un cercle vicieux puisque, pour reprendre les paroles du démographe le plus distingué du Canada, Nathan Keyfitz, « l'accroissement de la population peut nuire au développement qui justement le ralentirait ». Les écoles, l'infrastructure, les installations de santé, l'épargne, l'investissement ne peuvent tout simplement pas suivre la courbe de la population, surtout dans les pays les plus

pauvres. Cela limite donc sévèrement les solutions qui s'offrent à eux. Nous avons déjà fait état de la baisse du PIB par habitant de l'Afrique. Un rapport présenté par le gouvernement américain au Congrès en 1997 a décrit succinctivement la situation :

« L'accroissement rapide de la population nuit au développement économique et social dans les pays pauvres, devance l'investissement dans la capacité humaine et l'infrastructure, nuit à la santé des femmes et des enfants, contribue à la détérioration de l'environnement et gêne l'amélioration de la situation des femmes. »

Comme les faits survenus en Afrique ces dernières années l'ont montré de manière frappante, l'accroissement rapide de la population, combiné à d'autres facteurs :

- a un effet destructif sur les institutions politiques et sociales et peut donc contribuer largement aux conflits internes et aux violations massives des droits de la personne;
- peut accabler les gouvernements, incapables de s'adapter à la demande croissante de services sociaux, de développement et d'éducation qu'ils sont censés fournir;
- complique l'amélioration de la situation et de la qualité de vie des femmes, en alourdissant leur fardeau personnel en tant qu'individus en plus d'entraver le développement et de restreindre l'éducation, ce qui donne lieu à un autre cercle vicieux, étant donné que le faible statut des femmes constitue lui-même une des causes de la croissance rapide de la population.

La planification des naissances et d'autres mesures touchant la santé génésique contribuent donc d'une manière indirecte mais importante à l'atténuation de la pauvreté et à la satisfaction des besoins fondamentaux, qui constituent l'objectif clé des démarches d'aide du Canada et de la plupart des autres pays.

D'après les spécialistes, la famine massive prévue par Malthus pour le siècle prochain demeure improbable, malgré les 4 milliards ou plus de personnes supplémentaires qu'il faudra nourrir, mais il y aura quand même plus de malnutrition, dont le taux atteint déjà 43 % en Afrique subsaharienne et 22 % en Asie du Sud. Les principaux problèmes à régler pour augmenter la production agricole en vue de nourrir la population mondiale croissante seront, tout comme actuellement, les besoins en eau et en capital. D'après une étude récente de l'IIASA, le manque de terres arables ne constituera pas un facteur limitatif dans un grand nombre de régions, pour ce qui est de s'adapter à l'échelle mondiale à l'accroissement de la population, pourvu qu'il se produise des progrès technologiques respectueux de l'environnement, mais il pourrait y avoir de graves problèmes en Asie du Sud, en Asie du Sud-Est et en Amérique centrale. On pourrait ajouter à cette liste la région des Grands Lacs d'Afrique.

On se rend compte depuis peu que dans les pays les plus densément peuplés, il faudra faire un choix difficile entre des mesures coûteuses visant à augmenter le rendement et les importations coûteuses d'aliments. Par conséquent, surtout si la réduction des subventions internes aux États-Unis et dans l'Union européenne fait augmenter le prix international des

céréales, on peut s'attendre à une augmentation générale du coût des aliments et à un accroissement de la demande d'aide alimentaire d'urgence de la part des pays les plus pauvres et au taux de croissance démographique le plus élevé. Il faut espérer que le **Canada**, en tant qu'un des principaux exportateurs de céréales, a déjà entrepris des recherches au sujet de l'incidence à long terme de l'accroissement de la population sur la demande probable de cette denrée.

On n'a malheureusement pas accordé beaucoup d'attention aux graves conséquences de la croissance démographique sur l'environnement à la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Rio en 1992 ou dans les démarches entreprises par le **Canada** dans ce contexte, ni non plus au Sommet de la Terre qui s'est achevé récemment à New York. Néanmoins, un nombre croissant de citoyens informés semblent avoir pris conscience de l'importance de cet aspect. Les points saillants étaient alors et sont encore les suivants :

les pays industrialisés au taux élevé de consommation et au faible taux de croissance démographique détériorent l'environnement au moins autant que les pays en développement à faible taux de consommation, mais de manière différente²;

mais « des centaines de millions de pauvres sont forcés, partout dans le monde, de suremployer leur habitat pour survivre », problème que ne fait qu'exacerber l'explosion démographique³;

il se peut que les mesures hâtives de développement prises pour faire face à l'accroissement de la population reposent sur des procédés malheureux (extraction de la houille bitumineuse, exploitation de la nappe phréatique, etc.) qui ne font qu'aggraver les problèmes environnementaux locaux et mondiaux;

la dégradation et l'épuisement des ressources renouvelables attribuables aux pressions démographiques peuvent susciter des conflits sociaux, creuser les fossés et affaiblir la capacité des sociétés de se développer.

Ironiquement, l'accroissement des revenus dans les pays en développement fera augmenter la consommation. Il y aura par exemple plus de voitures. La consommation de viande pourrait augmenter, et intensifier par conséquent les pressions exercées par l'alimentation du bétail sur les terres insuffisantes, en plus d'accroître le prix des céréales, bien que, dans certains cas, une légère amélioration de la prospérité puisse entraîner une utilisation plus éclairée et moins nuisible des sols. Mais d'une manière générale, c'est l'environnement, et non les denrées alimentaires comme telles, qui limitera en définitive la population mondiale.

Comme nous le verrons à la section B de la Partie II du présent document, l'accroissement de la population contribue indirectement mais fortement aux causes immédiates des migrations dans beaucoup de régions du globe, mais non dans toutes. « Bien sûr, un accroissement rapide de la population ne se traduit pas nécessairement par des

migrations, mais s'il est conjugué à une détérioration des conditions socio-économiques, le processus des migrations est mis en marche. »⁴

Il n'y a guère de pays qui considèrent population totale comme synonyme de force nationale. Mais les transformations à long terme des rapports entre les populations exerceront des **pressions nouvelles sur le système politique international**. Signalons par exemple le refus du Canada et de nombreux autres pays de reconnaître que l'Inde, par exemple, devrait avoir un siège permanent au Conseil de sécurité, même si elle est déjà trois fois et demie plus peuplée que le pays qui la suit sur le plan démographique, à savoir les États-Unis, et même si elle sera près de quatre fois et demie plus peuplée en 2050, dépassant même la Chine. Seuls le Japon et l'Allemagne sont à l'heure actuelle envisagés sérieusement. Les critères du Canada, ainsi qu'ils ont été énoncés l'an dernier, sont « la contribution de membres aux objectifs généraux énoncés dans la Charte des Nations unies et la nécessité d'une représentation géographique équitable », mais les cyniques soutiennent que son motif réel est le montant des cotisations, c'est-à-dire la richesse relative du Japon et de l'Allemagne. D'autres pourraient signaler les politiques nucléaires de l'Inde et le refus des pays musulmans de l'appuyer tant que son différend avec le Pakistan n'aura pas été réglé, comme étant les principales raisons de son exclusion. Combien de temps cette incongruité peut-elle durer?

La communauté internationale

La Conférence du Caire

L'événement marquant dans l'élaboration de la politique démographique des cinq dernières années a été la « **Conférence internationale sur la population et le développement** » (CIPD) tenue en septembre 1994 au Caire et surtout le « **Programme d'action** » approuvé par les participants⁵. Malgré les divergences de vues quant au sens à donner aux conclusions du Programme et à sa mise en oeuvre, un examen de la CIPD est un bon moyen de comprendre la situation d'ensemble.

Dans un dépliant sommaire publié par le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le résultat de la Conférence est correctement décrit comme suit : « **les gouvernements [...] se sont engagés à mener un programme d'action qui place la santé génésique et les droits de procréation au centre du programme axé sur la population et le développement** ». Il s'agit là de la principale innovation de la CIPD. Les notions de santé génésique et de droits de procréation étaient auparavant à peu près inconnues de tous sauf les spécialistes, mais font maintenant partie du discours courant sur la population, même si les définitions plutôt lourdes qui ont été acceptées ne sont pas souvent citées⁶.

Le principal argument présenté au sujet de ces notions à la Conférence avait trait à leurs conséquences en ce qui concerne l'avortement; la question de la planification des naissances n'a pas été très controversée. (Durant les négociations ardues sur cet aspect, il y a même eu un

moment réjouissant)⁷. Deux autres notions nouvelles, qui ont été largement au coeur de ce différend, ont été celles de la « maternité sans risque » et de l'« avortement pratiqué dans des conditions dangereuses », celui-ci étant reconnu pour la première fois comme une importante question de santé publique. Les participants ont tous reconnu que, dans tous les cas (même celui où l'avortement est illégal), les femmes doivent avoir accès à des services pour remédier aux complications résultant d'un avortement pratiqué dans de mauvaises conditions de sécurité, tout en ne faisant pas valoir l'avortement comme méthode de planification des naissances. Il s'agit de la principale méthode de contraception employée, en toute sûreté, au Japon (où la pilule est encore interdite) et, dans de mauvaises conditions en général, dans l'ancienne Union soviétique.

Le cadre légal et l'application précise des droits de procréation affirmés par la CIPD et d'autres conférences récentes sont analysés de manière attentive et exhaustive dans le document *État de la population mondiale 1997* du FNUAP⁸. À titre de suivi, le document explore aux pages 54-56 l'argument valable selon lequel « une intervention s'impose tout spécialement sur deux plans : premièrement, pour établir les droits généraux de la personne qui permettent les droits sexuels et génésiques et créer les conditions nécessaires à leur exercice; deuxièmement, pour mettre en place l'information et les services nécessaires pour satisfaire à toute la gamme des exigences en matière de santé sexuelle et génésique. Il faut se préoccuper davantage des questions générales de droits de l'homme, surtout de ceux qui favorisent l'égalité des sexes et la reconnaissance du pouvoir d'action des femmes [...] »

Parmi les autres réalisations notables de la Conférence, signalons les suivantes :

- Les participants ont discuté ouvertement de questions délicates comme l'infanticide, le viol, l'inceste, le harcèlement sexuel et la sexualité (aux conférences antérieures, on n'avait même pas utilisé le mot « sexuel ») et ont vigoureusement dénoncé la mutilation des organes génitaux de la femme, qu'on appelait autrefois, avec plus de délicatesse, « circoncision féminine ». Chaque année, 2 millions de fillettes, surtout en Afrique, sont soumises à cette pratique bien ancrée mais déplorable, à laquelle la plupart des gouvernements africains affirment maintenant s'opposer. Certaines institutions de l'ONU s'employaient à obtenir son abolition, même avant la tenue de la CIPD; le HCR y travaillait parmi les réfugiés somaliens depuis 1993.
- Les participants se sont préoccupés pour la première fois des besoins et des droits des adolescents en matière de santé sexuelle et génésique, considérant qu'un milliard d'adolescents à l'échelle du globe créent de nouveaux dilemmes en matière de fécondité et de procréation. Ce sujet s'est révélé très controversé et le demeure, surtout pour les gouvernements islamiques et quelques autres, car il suppose qu'il peut y avoir des relations sexuelles avant le mariage et en dehors de celui-ci. Le Canada a joué un rôle spécial dans la recherche d'une formulation de compromis.
- Les participants à la Conférence ont mentionné souvent, systématiquement et explicitement, divers moyens de favoriser le « pouvoir d'action des femmes » dans le

contexte démographique. Ils ont ainsi préparé la voie aux décisions prise à la Conférence sur les femmes de Beijing de 1995.

- La Conférence traduisait des notions de développement relativement nouvelles comme celles de « développement durable » et de « bon gouvernement » et, en insistant sur l'importance du facteur démographique pour l'environnement, elle a en quelque sorte compensé la faiblesse de la CNUED sur ce plan. Au Caire, les participants n'ont toutefois guère discuté de l'importance pour le développement de freiner la croissance démographique, et cet aspect n'a pas été tellement souligné — bien qu'il ait été mentionné — dans le document de conclusion, comparativement à d'autres questions déjà signalées.
- Pour la première fois à une conférence des Nations unies sur la population, et après certaines discussions, il y a eu une forte participation de la part des ONG (y compris, dans le cas du Canada et de certains autres pays, une participation fructueuse à la délégation officielle), qui s'est révélée être une réalisation importante et qui ressort dans le document final.
- Les participants ont traité de façon plus exhaustive et relativement plus novatrice qu'à d'autres conférences des questions liées aux migrations et aux réfugiés, y compris des personnes déplacées dans leur propre pays. Malheureusement, cet aspect de la CIPD (dont nous discutons plus loin), sous bien des rapports aussi utile que d'autres parties du document, a attiré comparativement peu l'attention des décideurs et des experts.
- Aussi, pour la première fois à une conférence de l'ONU sur la population, le document a inclus des estimations précises des ressources requises chaque année afin d'assurer l'accès universel à la santé génésique, y compris par la planification des naissances, d'ici 2015 (et non, détail à souligner, afin d'atteindre des objectifs démographiques, comme auparavant), ainsi que les autres montants nécessaires pour prévenir le SIDA et les autres maladies transmises sexuellement de même que pour la recherche fondamentale, la collecte de données et l'analyse des politiques. Environ les deux tiers des ressources requises viendraient des pays en développement concernés (la contribution des pays les moins développés étant moindre) et un tiers des pays donateurs, c'est-à-dire des pays développés. L'élément important du tableau suivant, constitué à partir de divers éléments du document de la CIPD, est la colonne de droite, renfermant les chiffres qui ont été acceptés par les participants, y compris les pays donateurs éventuels, dont le Canada.

Besoins estimatifs en ressources annuelles pour les pays en développement
et « en transition »⁹

Contributions des
donateurs

(en milliards \$US de 1993)

Année	Planif. nais.	Autres moy. - santé génés.	SIDA, etc.	Recherche, etc.	TOTAL	
2000	102	5,0	1,3	0,5	17,0 \$	5,7 \$
2005	11,5	5,4	1,4	0,2	18,5 \$	6,1 \$
2010	12,6	5,7	1,5	0,7	20,5 \$	6,8 \$
2015	13,8	6,1	1,5	0,3	21,7 \$	7,2 \$

Ce résultat fondamental de la CIPD a été inclus dans un important rapport de l'OCDE de mai 1996, approuvé officiellement par les ministres du Canada et d'autres pays, selon lequel :

« d'ici 2015, le taux de mortalité des enfants en bas âge et de moins de 5 ans devrait être ramené, dans chaque pays en développement, aux deux tiers du niveau de 1990; au cours de la même période, le taux de mortalité lié à la maternité devrait être ramené aux trois quarts de ce niveau »;

« il faudrait assurer, à toutes les personnes des groupes d'âge visés, l'accès par l'entremise du système de soins de santé primaires, à des services de santé en matière de reproduction, y compris à des méthodes de planification des naissances sûres et fiables le plus tôt possible et au plus tard en 2015. »

Il n'est néanmoins pas facile d'interpréter certains résultats de la CIPD, et cela pose des problèmes de taille aux éventuels donateurs d'aide en matière de population. On a fait remarquer que le document du Caire renfermait de nombreuses mentions au sujet du bien-être des femmes et des enfants mais peu de passages impliquant une quelconque obligation de freiner la croissance de la population. Beaucoup de personnes en conviennent, tout en ajoutant que :

- l'accent mis sur le besoin individuel n'est rien de plus qu'une reconnaissance du fait que la solution viendra des individus et non pas des gouvernements;
- les gens sont plus susceptibles d'être réceptifs à des mesures de planification des naissances si l'on s'occupe de leurs besoins particuliers de santé génésique;
- on n'atteindra jamais les objectifs démographiques et en matière de développement sans tenir compte de l'importance fondamentale de la situation des femmes et des filles ainsi que de leurs besoins sur le plan de la santé génésique;
- dans beaucoup de pays, le « besoin insatisfait » de services de planification familiale dont il est question dans le document est suffisamment grand pour qu'on puisse contribuer en fait à atteindre les objectifs démographiques en le substituant à ceux-ci.

Il en est aussi qui soutiennent (et d'autres encore, parfois de la même organisation, qui nient) qu'en attachant une importance excessive à la santé génésique, on minimise l'importance sur le plan du *développement* de s'occuper du phénomène de la croissance démographique rapide. Elles craignent aussi que les fonds réduits ne soient détournés des programmes de planification des naissances pour être aiguillés vers des interventions plus générales en matière de santé (p. ex., la lutte contre le malaria est-elle un meilleur moyen de réduire la mortalité que la promotion de la santé génésique?) ou d'autres aspects du bien-être, des moyens d'action et du statut des femmes, qui devraient plus judicieusement être financés au moyen d'autres sources.

Il semble qu'il faille également faire un choix entre la prestation de services de contraception à un plus grand nombre de personnes et la prestation de services généraux de santé génésique à moins de personnes avec les mêmes ressources financières. L'argument se présente comme ceci : « on consacre à la planification des naissances seulement 1 à 2 % du montant total de l'aide étrangère. L'amélioration tant requise de la santé générale des femmes peut et devrait être financée avec les 98 % de l'aide qui ne sont pas consacrés à la planification des naissances. »

On a même dit que la Conférence du Caire a représenté un concordat de paix difficile entre les féministes et les démographes qui s'est depuis dissipé. D'aucuns croient que les pays en développement ont accepté l'approche de la santé génésique mais non pas la notion selon laquelle les préoccupations concernant les individus devrait éliminer les préoccupations en matière de démographie et de développement, bien qu'au Caire, le souci de « rectitude politique » ait empêché les participants d'insister sur ce point. Voici comment on a, dans un cas, exprimé ce point de vue, après avoir signalé les baisses étonnamment fortes de l'ISF dans les pays coercitifs ou semi-coercitifs d'Asie : « curieusement, les leçons que sous-entend le Programme d'action du Caire ne reposent sur aucune expérience vécue en Asie, ce qui est étrange étant donné que l'Asie est à l'origine d'une bonne part de l'expérience qui existe en matière de réduction de la fécondité. L'expérience de l'Asie sur le plan de la fécondité ne met pas en évidence les méfaits du patriarcat et les vertus des droits génésiques [...] Les origines intellectuelles du Programme présenté au Caire se trouvent ailleurs, soit dans les traditions inspirées par les " Lumières " de l'Occident et qui s'épanouissent maintenant, du moins sur un plan théorique, dans l'atmosphère de serre chaude qui caractérise les conférences des Nations unies. »¹⁰

Quoi qu'il en soit, les pays en développement, ou du moins les élites qui les gouvernent, se concentrent de toute évidence plus directement qu'un grand nombre des observateurs occidentaux sur les conséquences sur le plan du développement d'une croissance démographique rapide. Cela se manifeste aussi ailleurs. L'auteur a appris qu'un important organisme d'aide d'un pays *développé* se divise presque ouvertement en deux camps : le camp des partisans de la démographie et celui des tenants de la santé génésique. Il y a aussi des incertitudes concernant les conséquences des droits génésiques, leurs liens avec les responsabilités dans ce domaine, de même que le rôle des organisations confessionnelles.

L'auteur est lui-même d'avis qu'il faut trouver un juste milieu entre les deux camps, c'est-à-dire celui de la planification des naissances et de la santé génésique et celui de la démographie et du développement. Alors qu'on insistait auparavant trop sur ce dernier aux dépens du premier, on s'attache depuis quelque temps trop exclusivement au premier, au point où l'on commence même dans certains milieux à éviter le mot « population ». Il faut revenir à un juste milieu.

Conférences postérieures à celle du Caire

Les quatre grandes conférences onusiennes tenues au cours des deux années qui ont suivi la CIPD ont repris et réitéré certains des principaux thèmes de celle-ci grâce, dans une mesure non négligeable, aux efforts déployés par le Canada, bien qu'on ne puisse en dire autant des sommets non onusiens (G-7, Commonwealth et Francophonie) ou de nos propres efforts dans ces contextes.

- Le Sommet mondial pour le développement social tenu à Copenhague en mars 1995 a inclus dans son document final excessivement long de brèves mentions du défi posé par l'accroissement ininterrompu de la population mondiale et de la nécessité d'assurer l'accès universel aux soins de santé génésique d'ici 2015, ainsi que l'avait recommandé la CIPD. Le document renfermait aussi quatre pages sur les réfugiés, les personnes déplacées, les demandeurs d'asile et les migrants pourvus ou dépourvus de documents (y compris les travailleurs itinérants), reprenant les grandes lignes du chapitre X sur la « migration » de la CIPD. Les recommandations du Sommet étaient si diverses et si nombreuses qu'elles n'ont presque pas eu d'incidence.
- La 4^e Conférence mondiale sur les femmes tenue en septembre 1995 à Beijing a préservé intégralement le sens des textes de la CIPD sur la santé et les droits génésiques (grâce, dans une mesure non négligeable, aux négociateurs canadiens) malgré les vigoureuses mesures d'opposition prises par le Vatican et d'autres intéressés. Elle a reconnu la violence sexuelle et la persécution fondée sur le sexe en tant que motifs permettant de considérer les femmes comme des demandeurs du statut de réfugié, en accord par conséquent avec la politique canadienne.
- La Conférence sur les établissements humains (« Habitat II ») tenue en juin 1996 à Istanbul, à laquelle le Canada a joué un rôle de premier plan en ce qui concerne l'examen de questions démographiques, a également repris le discours de la CIPD sur la santé et les droits génésiques et la planification des naissances. Les participants ont exhorté les gouvernements « à intégrer pleinement les préoccupations démographiques à des politiques durables sur les établissements humains » et ont traité des questions de la concentration excessive de la population et des migrations campagne-ville. On leur a toutefois reproché de n'avoir pas exploré les nombreux rapports entre les processus démographiques et les questions urbaines.

- Au Sommet mondial de l'alimentation tenu en novembre 1996 à Rome, les participants ont fait brièvement mention du problème de la population en reprenant le discours tenu à la CIPD et à Beijing, soit la « nécessité d'intégrer pleinement les préoccupations en matière démographique au développement », l'obligation de promouvoir l'accès aux services de santé génésique, le fait que le sous-développement rural se « traduit par une forte croissance démographique et une forte émigration tant à l'intérieur d'un pays que vers l'étranger » et la nécessité d'assurer la croissance de la production alimentaire dans le contexte d'une « ... stabilisation rapide de la population mondiale. »
- Le Sommet du G-7 de 1995, tenu à Halifax sous la présidence du premier ministre Chrétien, a suivi la pratique consistant à diffuser d'occasionnels brefs communiqués rédigés par des sherpas sur la population et les migrations sans que les chefs d'État ne se préoccupent vraiment de ces questions. Les participants ont signalé la nécessité d'adopter des approches nouvelles (qu'ils n'ont toutefois pas précisées) pour « faire face aux nouveaux défis mondiaux comme [...] une croissance démographique mondiale intenable, le déplacement massif de victimes de conflits et les migrations forcées entre pays ». Ni le texte produit à l'issue du Sommet du G-7 1996 de Lyon ni celui du Sommet du G-7/G-8 1997 de Denver n'ont traité de ces aspects, pas plus que ceux des sommets du Commonwealth ou de la Francophonie, où le Canada a une voix forte.
- Les participants au Sommet de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) tenu en 1995 à Osaka ont déclaré qu'on s'attendait à ce que la « population en pleine expansion et la croissance économique rapide de la région augmentent brusquement la demande d'aliments et d'énergie et intensifient les pressions exercées sur l'environnement ». Ils ont affirmé que ces « vastes questions interdépendantes » allaient être inscrites au programme à long terme de l'organisation. En 1996, l'APEC a convenu « d'exiger des progrès constants dans ces dossiers importants », sans toutefois préciser les moyens à employer; mais le Comité économique, que préside actuellement le Canada, a entrepris une étude de ces questions pour les dirigeants de l'APEC. La question des migrations — de nature particulièrement délicate dans la région qu'englobe l'APEC — n'est pas incluse dans l'étude, bien que, dans son rapport des *Perspectives économiques de l'APEC 1996*, le Comité décrive de manière largement positive son incidence sur les pays membres.

Activités des organismes internationaux

Le Fonds des Nations unies pour la population ou FNUAP (l'abréviation de son ancienne désignation depuis longtemps abandonnée est encore utilisée) est plus que jamais l'intervenant clé dans le dossier de la population. En pratique, il joue à cet égard à l'échelle internationale le rôle de premier plan que tenaient les États-Unis avant l'administration Reagan. Malgré d'audacieuses déclarations, Clinton a été incapable de reprendre en pratique ce rôle à cause des obstacles posés par le Congrès à la politique américaine. L'habile directrice exécutive du

FNUAP, maintenant en poste depuis fort longtemps, M^{me} Nafis Sadik, a en fait dirigé l'organisation de la CIPD et demeure une présence vigoureuse. Selon son nouvel énoncé de mission, les objectifs fondamentaux du Fonds sont l'accès universel aux services de santé sexuelle et génésique, notamment ceux qui ont trait à la planification familiale, au plus tard en 2015 (il s'agit du but de la CIPD auquel il a l'intention de consacrer 70 % de son budget); le renforcement des capacités de programmation en matière de population; la sensibilisation aux questions de population et de développement; et la mobilisation des ressources et de l'engagement politique. Le FNUAP aide plus de pays dans le domaine de la population que tout autre donateur, en régime multilatéral ou bilatéral, même si les programmes des États-Unis et de la Banque mondiale sont plus imposants. Son intervention paraît particulièrement fructueuse en tant qu'organe de promotion à l'échelle mondiale.

Signalons deux nouvelles réalisations intéressantes en ce qui concerne les activités du FNUAP : son démarrage modeste en Europe de l'Est et dans la région de la CEI, où les services de planification des naissances sont médiocres et les taux d'avortement élevés, et la conclusion récente d'une entente avec le HCR pour intervenir auprès des réfugiés en utilisant les fonds provenant des programmes des pays visés. Le FNUAP aide actuellement les réfugiés d'une douzaine de pays au moins.

Les dépenses totales du FNUAP, financées au moyen de cotisations facultatives, ont atteint 300 millions \$US en 1996, alors qu'elles étaient de 221 millions en 1991, mais les cotisations, qui ont augmenté de façon marquée après la CIPD, mises à part celles du Canada et des États-Unis, semblent avoir ralenti en 1996 et peut-être même en 1997.

On reproche notamment à cet organisme de vouloir faire trop de choses dans les différents pays et à l'intérieur de ceux-ci, de ne pas perfectionner suffisamment sa propre expertise et de trop compter sur les autres organismes de l'ONU, de ne pas avoir établi des distinctions nettes entre ses démarches visant à promouvoir des moyens d'action pour les femmes, qu'il devrait certes poursuivre, et le financement de vastes programmes axés sur les femmes dont devraient plutôt s'occuper d'autres organismes, et de ne pas faire suffisamment appel aux ONG sur place. En tant qu'organisme de l'ONU, il est limité par son obligation d'avoir à travailler avec le gouvernement concerné, ou du moins avec son assentiment tacite. Mais tout compte fait, il s'agit d'une des organisations les plus efficaces des Nations Unies.

La Banque mondiale est un intervenant de premier plan mais aussi une inconnue. Elle a malheureusement aboli il y a quelque temps son poste distinct de « conseiller en matière de population », et son nouveau président ne fait guère état publiquement de l'importance de la question démographique. En 1996, elle a porté à 600 millions \$ le montant de ses prêts pour des interventions liées à la population et à la santé génésique (y compris pour les initiatives liées au SIDA et à la maternité sans risque) dans le cadre de son engagement plus large dans le secteur général de la population, de la santé et de la nutrition. Toutefois, la Banque ne produit pas de statistiques distinctes (on peut se demander pourquoi) sur la planification des naissances et d'autres activités fondamentales liées à la population et, d'après un rapport de l'ONU publié en février 1997, il semblerait s'être produit une baisse des ressources consacrées par la Banque

aux activités de planification des naissances. Compte tenu des intervenants sur place, la Banque mondiale collabore assez bien avec le FNUAP, qui gère certains de ses projets, et l'on s'emploie de plus en plus à éviter le double emploi dans les rares pays où la Banque mondiale administre des programmes axés sur la population.

Les banques de développement régionales ont un bilan inégal. La Banque asiatique de développement applique une politique explicite en matière de prêts pour les questions de population depuis 1993 et elle a augmenté de façon modeste la proportion de ses projets liée à la population dans le contexte de ses prêts en matière de santé; en 1994, elle a accordé sept prêts dont les composantes principales ou importantes consistaient en des activités liées à la population. La Banque interaméricaine de développement applique aussi une politique en matière de population et accorde beaucoup de prêts pour des activités liées à la santé; il semble toutefois que ceux-ci n'aient guère été utilisés pour la planification des naissances, peut-être à cause des convictions religieuses de certains gouvernements d'Amérique latine. Aux prises avec des difficultés internes, la Banque africaine de développement ne semble pas avoir été active dans le secteur de la population, pourtant si important en Afrique, mais elle serait, semble-t-il, intéressée à une participation quelconque. Le Canada, à l'instar des autres pays donateurs, a voix au chapitre au sein de toutes ces banques, y compris la Banque mondiale, mais ne semble pas intervenir pour encourager les prêts en vue d'activités liées à la population. Il devrait le faire, ainsi que cela avait été conseillé il y a cinq ans.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS), le principal organisme de l'ONU chargé des questions de la santé en matière de reproduction, a récemment mis ce sujet en évidence dans le contexte de ses activités générales. Elle compte des personnes compétentes qui travaillent à ce dossier, notamment à l'aspect des « technologies de reproduction », mais se livre à peu d'activités sur le terrain et dispose de fonds restreints provenant de son budget régulier. La plupart de ses projets sont financés par des moyens extrabudgétaires, y compris par le FNUAP. Le Canada (ACDI) verse une contribution modeste (400 000 \$) au programme des technologies de reproduction de l'OMS, après s'en être brièvement retiré il y a quelques années. L'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), qui sert également de bureau régional pour les Amériques de l'OMS, dit se livrer à certains travaux dans le domaine de la santé génésique, dans la catégorie de la « santé familiale », mais semble vouloir les faire passer inaperçus (peut-être pour des raisons politiques liées à l'attitude de certains gouvernements d'Amérique latine) étant donné qu'elle n'en fait aucunement mention dans ses documents de relations publiques. Le Canada est un de ses 38 membres cotisants mais ne semble pas avoir discuté de questions liées à la population avec l'OPS.

Contrairement à ce qu'il faisait par le passé, l'UNICEF appuie maintenant fermement en paroles l'importance de la santé génésique et de la planification des naissances, comme le révèle son rapport *Le progrès des nations* de 1996. Une trentaine de programmes menés dans différents pays incluent une composante de santé génésique (et certains de ces programmes incluent même une composante de planification des naissances dans les pays où il ne s'exerce pas de pressions politiques contraires), mais les résultats sur le terrain demeurent encore un peu inégaux, tout

comme, dit-on, le degré de coopération avec le FNUAP. Le BIT, la FAO, le PAM, l'UNESCO, le HCR et ONUSIDA¹¹ administrent tous de petits programmes qui influent sur la population et qui sont pour la plupart (sauf dans le cas d'ONUSIDA) financés largement par le FNUAP.

La Fédération internationale pour le planning familial (FIPF) demeure la principale ONG à s'occuper de la question de la population et elle est encore très active à l'échelle internationale. Son utilité, comme celle des autres ONG, tient en partie au fait que, contrairement aux organismes gouvernementaux, elle peut s'occuper de questions dont les élus ne veulent pas traiter parce qu'ils les jugent trop délicates ou difficiles, comme la prestation de cours d'éducation sexuelle, la formation destinée aux médecins sur les techniques de planification des naissances ou la distribution de moyens de contraception aux habitants de régions éloignées. Ses filiales s'occupent aussi de la santé génésique des réfugiés.

Les fonds de la FIPF ont atteint un sommet de 125 millions \$ en 1995 (malgré la décision très peu judicieuse du Canada d'éliminer cette année-là sa généreuse cotisation de longue date de 8 millions \$CAN, qu'on commence à peine à rétablir partiellement). En 1996, son revenu a diminué de 18 % et pourrait baisser cette année encore de 6 %, même si son donateur le plus important, le Japon, maintiendra sa cotisation de 21 millions \$US. Le rôle utile qu'il joue comme coordonnateur et promoteur des activités de ses associations membres semble donc menacé.

Les associations de planning familial membres de la FIPF de quelque 140 pays (y compris la Fédération pour le planning des naissances du Canada - FPNC) ont convenu en 1995 d'une fort utile « Charte des droits sexuels et génésiques ». Cette charte allait plus loin que les droits reconnus à la CIPD et à la Conférence de Beijing puisqu'elle affirmait le droit à la protection de la vie privée (c.-à-d. le droit des femmes de faire des choix autonomes en matière de reproduction), le droit à la liberté de pensée (soustraite à l'interprétation restrictive de textes religieux, etc., comme moyen de limiter la liberté de pensée en ce qui concerne des sujets comme la santé sexuelle et génésique) et le droit de choisir de se marier et de fonder et de planifier une famille, ou de ne pas le faire. À sa conférence de 1996, la FIPF a demandé aux gouvernements et aux parlementaires d'appuyer des instruments nationaux et internationaux au sujet de ces droits. La FPNC a signalé au gouvernement canadien « qu'il aurait intérêt à étudier et à adopter ces mesures simples visant les droits de la personne ». Le gouvernement peut et devrait agir ainsi.

Les autres ONG qui administrent des programmes axés sur la population se trouvent principalement aux États-Unis, même si le prestigieux Conseil de la population, qui trace la voie à une bonne part des recherches démographiques, reçoit une aide du Canada et d'autres pays. Le poste de président et un des postes de vice-présidents sont actuellement occupés par des Canadiens de talent. D'importantes fondations américaines comme la fondation Rockefeller font beaucoup pour appuyer les activités en matière de population, et leurs fonds destinés à celles-ci ont augmenté (ils pourraient atteindre en 1997 110 millions \$ US, soit quatre fois le montant d'aide accordé par le gouvernement canadien au titre de la population), alors même que l'aide

du gouvernement américain a diminué. Outre la FPNC, peu d'ONG canadiennes s'occupent de la question de la population à l'étranger, tandis que des douzaines d'organisations s'occupent de développement et d'aide aux réfugiés.

Organismes consultatifs et de discussion

La Commission de la population et du développement (CPD) des Nations unies¹² se réunit brièvement une fois par année et fait rapport de ses activités à l'ECOSOC. Son secrétaire a quelque peu exagéré lorsqu'il a déclaré, à la réunion de février 1997, que « depuis sa fondation en 1946, la Commission est la principale tribune internationale où puisse se réaliser le consensus sur les activités en matière de population entre les nations du monde ». La Commission a été chargée officiellement de surveiller le suivi de la CIPD. Sous la présidence d'un **Canadien** compétent, les participants à sa première réunion postérieure à la CIPD ont convenu d'un plan quinquennal selon lequel un thème serait choisi chaque année : la santé et les droits génésiques en 1996, les migrations et le développement en 1997, la santé et la mortalité en 1998, la croissance, la structure et la répartition de la population, y compris le développement durable, en 1999, ainsi qu'un examen quinquennal de la CIPD. Jusqu'ici, peu de nouvelles voies ont été frayées et, cette année du moins, la réunion n'a pas attiré beaucoup d'experts des différentes capitales (exception faite de ceux du Canada et de quelques autres pays), ce qui a favorisé la diffusion des idées du secrétariat.

La Division de la population de l'ONU a aidé à organiser la CIPD et elle produit des statistiques faisant autorité, mais elle compte un personnel réduit et mal réparti, suit une approche conservatrice, n'est pas très ouverte aux vues des gouvernements membres et ne possède pas les moyens nécessaires pour jouer un rôle de premier plan sur les questions de fond.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui représente les pays développés, aide de temps à autre à mettre en évidence les questions liées à la population par l'entremise de son Comité intergouvernemental d'aide au développement, de la Division de la coopération sur le développement de son secrétariat et de son Centre de développement, qui se consacre à la recherche. Nous avons déjà fait état de l'important engagement que l'OCDE a pris dans le dossier de la population à sa réunion de mai 1996.

Une nouvelle organisation Sud-Sud regroupant 10 pays, Partenaires pour la population et le développement, a récemment été mise sur pied avec l'aide de la fondation Rockefeller, du FNUAP et de la Banque mondiale. Son siège sera au Bangladesh et elle sera dirigée par un Égyptien; son mandat consistera à assurer la communication, entre pays en développement, d'informations sur la population et à élaborer des propositions en vue du financement (par les pays développés) de projets concertés. L'Indonésie a par exemple demandé à certains pays du Sahel de donner des conseils. Le Canada envisage d'accorder une aide; il devrait le faire.

À la fin de 1996, la Commission indépendante pour la population et la qualité de la vie a publié son rapport longuement attendu de 400 pages intitulé *Caring for the Future*. Cet organisme, lancé par la fondation Rockefeller et inspiré de la Commission Brundtland, était dirigé par un ancien premier ministre du Portugal et regroupait 18 hommes et femmes éminents de divers pays, dont une Canadienne distinguée, M^{me} Monique Bégin. Les gouvernements du Canada et de six autres pays (mais non celui des États-Unis) et un certain nombre d'organisations et de fondations internationales y ont contribué financièrement, fondant sur elle de grands espoirs. Après avoir obtenu des audiences publiques régionales nombreuses et entendu beaucoup de témoignages d'experts, la Commission a produit 34 pages de recommandations idéalistes et de vaste portée au sujet non seulement de la santé et des droits génésiques et de la planification des familles, mais aussi au sujet de la démilitarisation, de l'accès au commerce pour les pays en développement, de l'octroi de crédit aux micro-entreprises, des nouvelles technologies d'enseignement et de douzaines d'autres questions, englobant ainsi un champ encore plus vaste que celui du Sommet mondial pour le développement social. Ses propositions étaient si radicales, débordaient à tel point le dossier de la population, ont été présentées si longtemps après la CIPD (alors que la fondation Rockefeller aurait souhaité qu'elles la suivent) et ont été si peu diffusées (cette activité ne tenant pas à coeur au président), qu'il est malheureusement peu probable que les gouvernements ou les faiseurs d'opinion en tiennent compte.

Contributions des donateurs

Les perspectives ne sont pas encourageantes. Les pays en développement et les « pays en transition », qui ont convenu d'assumer les deux tiers des dépenses au chapitre de la population au titre du Programme d'action de la CIPD, ont dépensé en 1995 environ 5,7 milliards \$ à ce chapitre et atteindront peut-être l'objectif de 11,3 milliards en l'an 2000, qui est leur part des 17 milliards \$ prévus. Par contre, il est fort peu probable que les pays industrialisés assument leur part de 5,7 milliards \$, comme le démontre clairement un récent rapport du FNUAP¹³.

Après la conférence du Caire, l'aide en provenance des pays donateurs a augmenté de 26 % en 1994 puis de 20 % en 1995 pour atteindre environ 1,27 milliard \$US; les prêts et subventions provenant des institutions multilatérales et privées ont porté le total à environ 2 milliards \$. Toutefois, une part de cette augmentation était attribuable au fait que les statistiques incluaient les catégories plus vastes liées à la santé génésique et, dans certains cas, l'assistance destinée à la prévention du SIDA. Il n'y a guère d'augmentation nouvelle prévue pour 1996. Les États-Unis demeurent le plus important donateur, mais leur assistance au chapitre de la population, qui était de 581 millions \$ en 1995, a été ramenée par le Congrès républicain à 350 millions \$ et a été maintenue en 1997, mais assortie de nombreuses conditions. Le Japon a réduit légèrement sa contribution en yens, et les augmentations provenant des autres pays, notamment de l'Allemagne et d'un nouvel intervenant, l'UE, ne suffiront peut-être pas à maintenir l'élan antérieur. Le Canada s'est déshonoré durant la période où les autres

donateurs augmentaient leur contribution, en ramenant sa propre assistance au chapitre de la population de 45 millions \$CAN à 30 millions \$ et, l'an dernier, à 28 millions¹⁴.

Voici les tableaux actuels de l'assistance au chapitre de la population provenant des pays industrialisés, en millions \$US, calculée par le FNUAP et basée sur la définition générale de la CIPD :

<u>Pays</u>	<u>Assistance 1995</u>	<u>Objectif de la CIPD pour l'an 2000</u>
Allemagne	135	414
Australie	27	70
Autriche	3	41
Belgique	2	57
Canada	37	146
Danemark	50	90
Espagne	1	74
États-Unis	583	583
Finlande	22	20
France	13	475
Irlande	1	8
Italie	4	93
Japon	94	856
Luxembourg	1	4
Norvège	47	70
Nouvelle-Zélande	1	7
Pays-Bas	89	184
Royaume-Uni	98	193
Suède	45	113
Suisse	17	59
TOTAL	1 268 \$	3 570 \$

Le montant de 37 millions \$US indiqué ci-dessus pour le **Canada**, contrairement au montant de 30 millions \$ signalé dans le paragraphe précédent, inclut environ 17 millions \$CAN pour le SIDA et un faible montant pour la maternité sans risque; il est basé sur la définition générale de la CIPD plutôt que sur la définition plus étroite du CAD que nous utilisons depuis quelque temps. Ayant atteint 25,3 % de notre objectif, nous nous situons proportionnellement derrière neuf autres pays. Comme nous l'avons déjà signalé, le Congrès a réduit fortement la contribution des États-Unis en 1996, mais ces derniers nous devancent encore pour la contribution par habitant. Le FNUAP ajoute que pour atteindre le montant requis de 5 700 millions \$ en l'an 2000, il faudrait en outre que les banques de développement, les organisations multilatérales et les institutions privées versent une contribution additionnelle de 2 100 millions \$.

Résultats des efforts

Malgré ces nombreux problèmes, on a déjà beaucoup accompli. Les efforts déployés au cours des décennies antérieures, qui ont été quelque peu relâchés depuis 1989, produisent maintenant des résultats cumulatifs certes inégaux mais indéniables. Les progrès accomplis en ce qui concerne la pc et la santé en matière de reproduction varient énormément. L'écart entre les régions se rétrécit toutefois, même si les pays au taux de pc le plus faible, surtout en Afrique et au Moyen-Orient, affichent la plus faible amélioration en ce qui concerne la disponibilité des méthodes. Ils se sont toutefois améliorés plus que les autres sur le plan de leurs politiques. Celles-ci laissent-elles présager les premières? On ose l'espérer.

Voici un échantillon des progrès accomplis sur le plan de la pc dans quelques pays.

En Asie, où la pc se situe en moyenne à 79 % en Asie de l'Est et à 43 % dans les autres pays :

- En Chine, la pc atteindrait actuellement 80 %, soit le taux le plus élevé du monde, en raison surtout de l'application rigoureuse de la politique d'un seul enfant par famille, qui est toutefois appliquée moins rigoureusement dans les régions rurales. Une des conséquences déplorables de cette politique, c'est-à-dire la répartition inégale sur le plan des sexes entre les enfants en bas âge, soit un rapport de 131 garçons pour 100 filles, sous-entend que beaucoup de femmes se font avorter lorsqu'elles portent une fille ou encore que les fillettes sont négligées au point d'en mourir ou qu'elles sont tout simplement tuées.
- En Inde, la pc se situe actuellement à 37 %. Le recours considérable à la stérilisation des femmes diminue; en outre, le gouvernement a adopté une recommandation du Conseil de la population de la Banque mondiale, soit de délaisser les objectifs collectifs en faveur de mesures visant la santé génésique individuelle, même si la mise en oeuvre de celles-ci présentera des difficultés. Certains éléments de coercition persistent; par exemple, on aurait cette année proposé des lois visant à pénaliser les candidats à des postes de fonctionnaires ou les titulaires de ces postes qui se marient trop jeunes ou qui ont plus de deux enfants. La chute du taux de natalité de l'Inde a cessé en 1993-1994. Cette situation durera-t-elle?
- Au Bangladesh, où l'aide bilatérale du Canada a été largement concentrée pendant des années, la pc a atteint un taux respectable de 38 % parallèlement à la baisse continue remarquable de la fécondité. Mais les contributions des donateurs diminuent et n'ont pas été remplacées par celles du gouvernement. Certains pressentent un nivellement du progrès et le besoin d'une approche nouvelle.
- La pc de l'Indonésie atteint 52 % et, d'après certains, sa fertilité serait en voie d'atteindre le taux de remplacement; cette évolution est importante en raison de l'énorme population du pays. Ce taux a été obtenu au moyen de méthodes semi-coercitives, comme beaucoup d'autres résultats (notamment en agriculture) dans cette « démocratie dirigée ».

- La Thaïlande, où la pc atteint actuellement 72 %, est considérée comme un exemple de réussite retentissante en ce qui concerne les politiques démographiques, bien qu'on y ait aussi appliqué par le passé des mesures coercitives, du moins au niveau des villages.
- En Iran, la pc de 45 % a été atteinte grâce à l'encouragement (assez récent) du gouvernement. Les Iraniens ont joué un rôle très utile à la CIPD sauf, bien sûr, en ce qui concerne les adolescentes et les femmes célibataires.

En Afrique, la pc moyenne est de seulement 15 %; le taux est à son plus faible dans les pays les moins développés et il est beaucoup plus élevé dans les pays plus développés du Nord et de l'Afrique australe :

- Le taux de pc dans les pays francophones du sud du Sahara est particulièrement faible (Burundi 1 %, Congo-Kinshasa 2 %, Bénin 1 %, Sénégal 5 %, Mauritanie 1 %, Côte d'Ivoire 4 %), mais il est aussi très faible dans certains pays non francophones peuplés (p. ex., Éthiopie 3 %, Nigeria 4 %).
- En Tanzanie, l'ISF a en fait augmenté pour atteindre 6,3 en 1995, et la pc se situe à 10 %.
- Au Zimbabwe, la stérilisation est en voie de remplacer la pilule comme méthode préférée, ce qui démontre de façon fort intéressante les dangers d'une généralisation; en Inde, par exemple, l'évolution se fait en sens inverse.
- Une des conséquences de l'apartheid en Afrique du Sud, où l'ancien régime cherchait à limiter le taux de natalité des Noirs, est que le gouvernement ne considère pas officiellement la croissance démographique comme un problème et n'a pas de politique définie en ce qui a trait à la fécondité. La pc est toutefois de 48 %.
- En Égypte, il y a des divergences de vues en ce qui concerne le plafonnement des progrès. La pc atteint 45 %.

En Amérique latine et dans les Antilles, « malgré les schèmes religieux de la plupart des habitants », comme l'a signalé un observateur haut placé, la pc a atteint 49 % et, dans un certain nombre de pays, la fécondité diminue rapidement. Cette évolution s'est produite sans l'intervention de l'État mais avec l'aide de certaines ONG (y compris des ONG canadiennes). Voici néanmoins quelques exceptions frappantes :

- En Haïti, au Guatemala et en Bolivie, la pc se situe respectivement à 14 %, 27 % et 18 % respectivement.
- Par contre, au Costa Rica (qui est le voisin immédiat du Guatemala), de même qu'au Brésil, en Colombie, à Cuba et à Porto Rico, la pc atteint en moyenne entre 65 et 75 %.
- Au Mexique, la pc atteint 45 %; ce taux aurait été obtenu dans une certaine mesure par des méthodes qu'on pourrait qualifier de semi-coercitives. Des fonctionnaires auraient par exemple encouragé l'insertion de stérilets ou la stérilisation sans consultation dans

certaines hôpitaux. USAID n'a apparemment pas d'accord bilatéral en matière démographique avec le Mexique, à cause, semble-t-il, des pressions exercées par le Vatican.

En Europe de l'Est, la pc est beaucoup plus faible qu'en Europe de l'Ouest, mais les installations sont aussi médiocres dans plusieurs pays. Dans l'ex-URSS, dont nous ne connaissons qu'approximativement les taux de planification des naissances, les installations laissent sans doute beaucoup plus à désirer, et la pc serait faible, peut-être à peine 13 %. L'avortement serait la cause de 13 % des décès liés à la maternité en Europe de l'Est et de 23 % dans l'ex-URSS.

Enjeux pour l'avenir

Non-respect des objectifs financiers

Qu'arrivera-t-il si l'objectif financier de la CIPD de 17 milliards \$ n'est pas atteint? Le rapport du FNUAP cité à la note 13 de cette section inclut ce qu'on y appelle avec raison des « chiffres sinistres ». Il a été bien accueilli par la plupart des donateurs (sauf peut-être un ou deux traînants européens) à la réunion récente du Conseil exécutif, et il doit être affiné en vue de l'Assemblée générale de l'ONU de l'automne prochain. D'après le rapport, le déficit annuel pourrait se situer en l'an 2000 entre 2,1 et \$3,8 milliards \$ (il atteindrait ce dernier montant uniquement si les pays en développement ne respectaient pas eux non plus l'objectif). Le sous-financement résultant des services de planning familial entraînerait les conséquences suivantes :

- de 96 à 175 millions de couples de moins utiliseraient des méthodes modernes de contraception et de 43 à 78 millions d'autres couples n'utiliseraient peut-être aucune méthode, faute de services;
- il pourrait y avoir entre 1995 et l'an 2000 entre 122 et 200 millions de grossesses non prévues ou non voulues additionnelles;
- il pourrait y avoir de 43 à 88 millions d'avortements de plus;
- on pourrait dénombrer de 65 000 à 117 000 décès liés à la maternité de plus;
- de 5,2 à 9,3 millions d'enfants additionnels pourraient mourir inutilement;
- il pourrait y avoir d'autres conséquences graves (mais non encore quantifiées) en ce qui concerne la santé génésique, y compris plusieurs millions de décès et de cas de SIDA et d'autres maladies transmises sexuellement.

Voilà les statistiques terrifiantes qu'auraient sur leur conscience les responsables des budgets et des programmes d'APD. Combien d'entre eux s'en préoccuperont?

Autres enjeux

Outre cette question fondamentale, les Canadiens et tous ceux qui se soucient des problèmes de démographie au sein des administrations publiques et des ONG devront se concentrer sur des problèmes comme les suivants à l'aube du XXI^e siècle :

- Vu les restrictions généralisées de ressources, il faudra constamment surveiller, pays par pays plutôt qu'à l'échelle universelle, la répartition des démarches entre la planification des naissances, d'autres aspects de la santé génésique, la santé générale, d'autres questions intéressant les femmes et des aspects démographiques non liés à la santé, comme les recensements.
- Étant donné que la moitié de la population mondiale a actuellement accès à des méthodes sûres et efficaces de planification des naissances, les spécialistes signalent qu'il faut se préoccuper davantage de la qualité de ces méthodes, comme on l'a à maintes reprises rappelé à la CIPD.
- Qui viser? La plupart des programmes sont actuellement axés sur les femmes mariées ayant plusieurs enfants qui sont au milieu de leur période de procréation. Il faudrait se préoccuper davantage des femmes plus jeunes (et souvent non mariées), y compris des adolescentes, ainsi que des femmes âgées, souvent marginalisées par leur société et plus vulnérables à des maladies comme le cancer; même si le document de la CIPD traite avec raison de la responsabilité des hommes, peu de mesures sont prises sur ce plan. Souvent, les hommes hésitent à aborder le personnel féminin des cliniques de planification des naissances pour discuter de la santé de leur femme ou pour demander des condoms, par exemple.
- Bien qu'on ait réclamé, à la CIPD, l'exécution de plus de recherches sur les méthodes de contraception, peu de démarches ont été entreprises dans ce domaine et les initiatives qui ont été prises visent à modifier les méthodes actuelles à base d'hormones plutôt qu'à mettre au point des techniques nouvelles. La plupart des grandes sociétés pharmaceutiques ne veulent plus s'en occuper, en raison notamment des attaques menées systématiquement par des avocats spécialisés dans la « responsabilité du fait des produits » contre les sociétés vulnérables. C'est ce qu'a signalé dans un rapport récent un groupe de l'Institute of Medicine. Signalons également l'absence de progrès dans le domaine des méthodes de contraception pour les hommes.
- Il faudrait trouver des moyens d'intégrer plus complètement les droits sexuels et génésiques dans le processus de surveillance des traités sur les droits de la personne, de façon à rendre les gouvernements responsables de toute négligence ou violation de ces droits, comme on le signalait dans le document *État de la population mondiale 1997* que nous avons cité. Vu l'importance qu'il attache aux droits de la personne, le Canada pourrait jouer un rôle utile sur ce plan.
- Tout autant maintenant qu'il y a cinq ans, la politique démographique des pays en développement doit être liée à la stratégie de développement principale du pays plutôt que d'être confiée exclusivement à des ministères de la santé souvent faibles; malgré la question de l'« équilibre des démarches » dont nous avons déjà fait état, le dossier de la planification des naissances ne devrait pas relever d'une organisation distincte de celle qui s'occupe de la santé en général; cela continue à poser un problème grave au

Bangladesh, par exemple, où le Canada concentre le gros de ses efforts bilatéraux dans le domaine de la population.

- Il faudrait compter largement sur les organisations non gouvernementales (ONG) sur le terrain, telles la FIPF et les associations qui y sont affiliées, comme nous l'avons déjà signalé; mais il ne faut pas non plus négliger l'apport des très petits groupes officieux de femmes, qui ne sont sans aucun doute pas versées dans la technique moderne de la rédaction de projets mais qui sont néanmoins efficaces.
- Les méthodes de planification des naissances entièrement libres et axées sur l'individu, par opposition aux diverses formes et aux divers degrés de coercition, semblent à long terme être préférables. Mais comment intervenir auprès de grands pays comme la Chine, qui estiment que l'envergure de leurs problèmes économiques dus à la croissance démographique justifie des pressions gouvernementales? La solution est probablement la coopération pratique, en accord avec ses propres normes strictement non coercitives, et la poursuite d'un dialogue général sur le bien-fondé de cette approche.

.....

Notes de la section A

1. Pages 665 et 669 de Social Interactions and Contemporary Fertility Transitions, de John Bongaarts et Susan Cotts Watkins, dans *Population and Development Review*, vol. 22, n° 4, décembre 1996.

2. Par exemple, les émissions de gaz carbonique des États-Unis atteignent 19,11 tonnes métriques par habitant chaque année, celles du Canada, 14,36 tonnes. Au Tchad, ces émissions sont de 0,04 tonnes.

3. Pages 29-30, *Caring for the Future: Report of the Independent Commission on Population and Quality of Life*, Oxford University Press, 1996.

4. Page 2, *Emigration Dynamics in Sub-Saharan Africa: the Economic, Demographic, Political and Ecological Conditions and Policy Implications*, document de travail rédigé par le professeur Aderanti Adepoju, directeur, Institut africain de développement économique et de planification, Sénégal, pour le colloque OIM/FNUAP sur la gestion des migrations internationales dans les pays en développement tenu à Genève, en avril 1997. L'observation du professeur Adepoju est bien sûr valable ailleurs qu'en Afrique.

5. Le texte anglais du Programme se trouve dans le document A/CONF.171/13/Rev.1 ENG (*Report of the International Conference on Population and Development*), p. 1-115 (version dactylographiée) et le document ST/ESA/SER.A/149 ENG (*Population and development*, vol.

1: *Programme of action adopted at the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-13 September 1994* (New York, Nations Unies, 1995 — qui est une version composée plus lisible). Le code du texte français est A/CONF.171/13 FRA.

6. La CIPD a repris sous une forme légèrement modifiée la définition donnée par l'OMS des expressions en question : « Par santé génésique, on entend le bien-être général, tant physique que mental et social, de la personne humaine, pour tout ce qui concerne l'appareil génital, ses fonctions et son fonctionnement et non seulement l'absence de maladie ou d'infirmité. Cela suppose que l'on peut mener une vie sexuelle satisfaisante en toute sécurité, que l'on est capable de procréer et libre de le faire aussi souvent ou aussi peu souvent qu'on le désire. Cette dernière condition explique qu'hommes et femmes ont le droit d'être informés et d'utiliser la méthode de planification familiale de leur choix, ainsi que d'autres méthodes de leur choix de régulation des naissances qui ne sont pas contraires à la loi, méthodes qui doivent être sûres, efficaces, abordables et acceptables, ainsi que le droit d'accéder à des services de santé qui permettent aux femmes de mener à bien grossesse et accouchement et donnent aux couples toutes les chances d'avoir un enfant en bonne santé [...]

Compte tenu de la définition susmentionnée, les droits génésiques correspondent à certains droits de l'homme déjà reconnus dans les législations nationales, des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et d'autres documents pertinents des Nations unies qui sont le fruit d'un consensus. Ces droits reposent sur la reconnaissance du droit fondamental de tous les couples et des individus de décider librement et avec discernement du nombre de leurs enfants et de l'espacement de leurs naissances et de disposer des informations nécessaires pour ce faire et du droit de tous d'accéder à la meilleure santé en matière de sexualité et de reproduction. Ce droit repose aussi sur le droit de tous de prendre des décisions en matière de procréation sans être en butte à la discrimination, à la coercition ou à la violence, selon les critères énoncés dans les documents relatifs aux droits de l'homme. » (Par. 7.2 et 7.3 du *Programme d'action* de la CIPC, repris textuellement dans les par. 94 et 95 du *Programme d'action* de la Conférence de Beijing.)

7. Voici ce qu'on pouvait lire dans un reportage en date du 13 septembre sur l'adoption par le Comité principal du Chapitre XIII *ad referendum* paru dans le *Earth Negotiations Bulletin*, qui a été publié quotidiennement durant les négociations sous les auspices de l'International Institute for Sustainable Development de Winnipeg : « Le Saint-Siège a déclaré qu'il ne pouvait pas souscrire à l'alinéa 13.14c), qui préconisait " une distribution de condoms élargie ". Le Zimbabwe a dit qu'il ne pouvait pas non plus appuyer cet alinéa, car il semblait recommander la distribution de condoms élargis, donc usagés. S'étant ressaisi, le président a proposé la formulation : " Distribution élargie de condoms ". »

8. Une bonne part de l'analyse du document du FNUAP est basée sur le travail de défrichage effectué par le professeur Rebecca Cook de l'Université de Toronto.

9. « Pays en transition » est une expression des Nations unies qui désigne les pays de l'ancien bloc soviétique.

10. Page 22, *Governance of Fertility Transition: Regularity and Duress*, de Geoffrey McNicoll. Document de travail de la Division de la recherche 1996, n° 85, Conseil de la population.

11. On trouvera le titre au complet des organisations énumérées dans la liste des abréviations incluses dans ce document.

12. L'expression actuellement à la mode « et du développement » a été ajoutée au titre après la CIPD. Après une longue absence, le Canada a réintégré cet organisme en 1993.

13. Le rapport en question est le document de l'ONU DP/FPA/1997/CRP.1 du 5 mai 1997 intitulé *United Nations Population Fund: Meeting the Goals of the ICPD: Consequences of Resource Shortfalls up to the Year 2000*. Le rapport du Secrétaire général à la trentième séance (24-28 février 1997) de la Commission de la population et du développement, intitulé *Flows of Financial Resources in International Assistance for Population (E/CN.9/1997/6)*, est un autre document pertinent.

14. Nous discuterons plus en détail de l'aide du Canada au chapitre de la population à partir de la page 65.

B: Migrations et réfugiés

Facteurs fondamentaux

L'environnement international plus fluide et complexe qui a succédé à la guerre froide a été le principal facteur ayant influé, sur les migrations au cours des cinq dernières années. Les flux de réfugiés sont devenus plus complexes et imprévisibles; les tendances à la mondialisation de l'économie et en même temps à la régionalisation se sont poursuivies; différentes sortes d'interventions nationales et internationales se multiplient, et elles ne sont pas toutes pour le mieux.

Nous pouvons nous attendre à d'autres changements. Tout porte à croire qu'au cours du prochain quart de siècle au moins, les pressions dues aux migrations mondiales s'intensifieront. Dans la plupart des régions¹, un des facteurs sous-jacents sera l'interaction entre la croissance démographique, qui est déjà inévitable, et d'autres phénomènes, notamment les suivants :

- l'instabilité quasi chaotique dans de nombreuses régions;**
- les conflits ethniques, qui visent maintenant de plus en plus le déplacement de populations;**
- la transformation continue de l'économie et du marché du travail;**
- l'accroissement des mouvements campagne-ville et de l'expansion urbaine;**
- l'intensification de la dégradation de l'environnement²;**
- la persistance de profondes inégalités à l'intérieur des pays et entre ceux-ci;**
- l'accroissement des niveaux de scolarité et l'amélioration des communications entraînant une prise de conscience accrue de l'existence de meilleurs milieux de vie, particulièrement dans les pays développés.**

Le poids des différents facteurs varie selon les mouvements migratoires, mais les déplacements énormes et tragiques qui se sont produits dans la région des Grands Lacs de l'Afrique sont un exemple frappant de la plupart de ces éléments. Ces migrations provoquent également des contrecoups : des mouvements de groupes nombreux de personnes peuvent causer des conflits dans la région d'accueil et entraîner des conséquences économiques néfastes en plus d'exercer de nouvelles pressions sur les ressources déjà réduites en venant grossir la population nationale. Il existe une pléthore de théories sur les migrations. L'auteur d'un rapport préparé en 1995 pour la Banque mondiale³ énumère cinq théories principales s'appliquant surtout aux migrants « volontaires », mais il y en a d'autres. Il est certain que ces théories ne se contredisent pas nécessairement ni se s'excluent mutuellement.

On a beaucoup discuté récemment de l'équilibre entre l'offre de migrants dans les pays d'origine et la demande dans les pays d'accueil. Il convient de signaler que le modèle d'offre et de demande ne constitue pas un moyen utile d'analyser les migrations et, comme l'écart *relatif* apparent (sur les plans notamment économique, politique et environnemental) entre les conditions qui existent dans les pays d'origine et celles qui existent dans le pays de destination est le facteur qui incite les individus à émigrer, l'offre et la demande ne sont pas indépendantes l'une de l'autre.

Soit, mais ce modèle est néanmoins un bon outil lorsqu'il s'agit d'élaborer des politiques, c'est-à-dire lorsqu'il faut examiner les changements qui se produisent ou qui devraient se produire d'un côté ou de l'autre de l'équation. Dans ce contexte, l'opinion selon laquelle il faudrait se préoccuper davantage du phénomène de la demande se répand à juste titre. Malgré leur taux de chômage élevé, les pays développés ont une demande continue, que les gouvernements favorisent dans une large mesure, d'un petit nombre de personnes hautement spécialisées de même que, vu l'expansion du secteur des services, une demande, que certains gouvernements permettent tacitement, de personnes très peu spécialisées pour accomplir les tâches dont ne veulent plus les citoyens de naissance. Ce dernier groupe est parfois encouragé et organisé à titre temporaire, comme solution de rechange à l'entrée illégale mais probablement à long terme d'étrangers; on utilise souvent des euphémismes, par exemple « apprentis » en Allemagne ou « stagiaires » au Japon. Mais le groupe intermédiaire, qui forme la grande majorité, est beaucoup moins recherché et constitue l'effectif le plus nombreux de personnes désireuses de migrer. Les pays et les entreprises recherchent de plus en plus des solutions de rechange à l'importation de travailleurs en construisant des usines à l'étranger, en modernisant leurs propres installations de manière à réduire leur besoin de main-d'oeuvre ou en mobilisant des groupes sous-employés de leur propre société, comme les femmes et les personnes âgées.

Entre temps, l'offre augmente presque inexorablement. On est maintenant beaucoup plus sensibilisé qu'il y a cinq ans au fait qu'à court terme du moins, le processus du développement, combiné à l'aide, à l'investissement étranger et au commerce, favorisera, voire *stimulera* l'émigration en diffusant l'information au sujet du monde extérieur et en déstabilisant les structures sociales et économiques locales. Bien qu'au Canada, ce phénomène ne semble pas avoir été étudié par l'ACDI et CIC, comme l'auteur l'a recommandé il y a cinq ans, il est devenu un lieu commun aux assemblées internationales et dans les groupes de réflexion. Comme le Secrétariat de l'ONU l'a par exemple explicitement reconnu dans un long document qu'il a préparé pour la réunion de la CPD de cette année⁴, il se peut que l'ALENA « exerce à court ou à moyen terme au Mexique des pressions migratoires encore plus fortes étant donné le déplacement de la main-d'oeuvre dans le secteur de l'agriculture à petite échelle ». Cependant, l'incidence de l'ALENA sur les migrations n'est probablement pas limitée au secteur agricole.

On parle de « crête des migrations » pour décrire le fait que les migrations augmentent brusquement au début d'une période de développement soutenu pour ensuite diminuer avec la maturation du développement et le rétrécissement du fossé qui sépare un pays des autres. Il n'existe toutefois pas d'estimations justes de la durée de ce phénomène dans un pays donné,

mais, dans la plupart des cas, elle est sans doute plus longue qu'on ne pourrait initialement le croire.

Outre l'accroissement de la population et les pressions démographiques exercées par les jeunes sur l'emploi, dont nous avons déjà fait état (qui font par exemple que 40 % de la population active du Bangladesh est sans emploi ou sous-employée), l'avancement des femmes, leur mariage plus tardif et leur entrée dans la population active augmentent aussi l'offre de main-d'oeuvre dans les pays en développement, et cette tendance se poursuivra. L'alphabétisation et la scolarisation accrues des deux sexes viendront augmenter le nombre de personnes prêtes à changer de lieu de résidence et disposant des ressources nécessaires pour le faire. Ce n'est pas par hasard que les demandeurs d'asile qui parviennent à entrer par eux-mêmes au Canada, aux États-Unis et en Europe constituent dans une large mesure une minorité de la classe supérieure, si on les juge d'après les normes de leur propre pays, tandis que les masses attendent impuissantes dans les camps de réfugiés. Selon un rapport de presse, les autorités algériennes ont avoué que plus de 400 000 personnes, appartenant pour la plupart aux couches sociales les plus instruites, ont quitté le pays depuis le début de la rébellion islamique en 1992.

Comme auparavant, la *poursuite* des migrations est attribuable à des causes légèrement différentes (et il y aurait au moins trois théories pour l'expliquer selon le document déjà cité préparé pour la Banque mondiale) de celles de leur *déclenchement*, bien que l'écart que les migrants éventuels perçoivent entre les conditions qui existent « ici » pour eux et celles qui existent « là-bas » demeure un facteur déterminant. L'existence de réseaux, qui est un phénomène naturel et à bien des égards souhaitable, perpétue et augmente les déplacements tant légaux qu'illégaux. Les liens de famille jouent peut-être un rôle encore plus important dans les déplacements vers des pays comme le Canada, maintenant que les migrations se font à partir de régions du globe où la loyauté envers la famille élargie est forte. Les relations économiques et politiques entre États ont des répercussions importantes sur ce que les experts appellent étrangement la « trajectoire » (c.-à-d., la destination) des migrations, par le biais du recrutement de la main-d'oeuvre ou de la pénétration des entreprises transnationales. De même, les facteurs négatifs entrent parfois en jeu. Depuis la guerre du Golfe, par exemple, les pays de la Péninsule arabique semblent plus disposés à accueillir des travailleurs temporaires venant de régions non arabes, voire non islamiques, qu'ils jugent moins susceptibles de favoriser la sédition.

En un sens, les migrations mondiales sont en réalité devenues une énorme *activité économique* diversifiée à laquelle participent non seulement les gouvernements (on notera l'expression canadienne révélatrice de « gestion des migrations » et notre recherche d'immigrants investisseurs bien nantis), mais aussi des intermédiaires, des agents de voyages, des contrebandiers, des trafiquants, des légions d'avocats et de conseillers en immigration, ainsi que des banquiers. La contrefaçon de documents est devenue un art lucratif. Les 71 milliards \$ envoyés dans leur contrée d'origine par les migrants (qui éclipsent toute l'aide étrangère) constituent un autre aspect économique. L'exportation de main-d'oeuvre devient un objectif

explicite ou (plus souvent) implicite de la politique pour plusieurs pays, bien qu'elle contredise parfois un autre objectif, celui de protéger les droits de leurs ressortissants à l'étranger.

Ainsi, l'Indonésie s'est fixé comme objectif l'exportation de 1,25 million de travailleurs pour la période 1994-1999, bien que les envois de fonds provenant de ces personnes soient bien inférieurs au montant total versé aux travailleurs étrangers spécialisés importés en Indonésie. Signalons également que de 10 000 à 30 000 Coréens du Nord sont encouragés à travailler dans la région de Vladivostok, en Russie, ou obligés de le faire; leur gouvernement empoche tout leur salaire, ne leur laissant que le montant nécessaire à leur subsistance. On privatise même certains aspects du contrôle, dans le sens où les lignes aériennes, par crainte de pénalités, assument désormais la responsabilité directe de veiller à ce que des personnes dépourvues de documents ou des demandeurs d'asile ne prennent pas leurs vols à destination de pays comme le Canada. Les syndicats en plein essor qui font entrer des personnes dans des pays contre rémunération constituent une déplorable nouvelle industrie de services tant pour les gouvernements que pour les nombreuses personnes vulnérables qui sont ainsi exploitées, mais qui sont néanmoins prêtes à en assumer le coût, vu les nombres encore plus considérables de personnes qui réussissent ainsi à entrer dans les pays de leur choix. Il faut s'attendre à une expansion de l'aspect économique des migrations; y aura-t-il moyen de le régler?

Réactions internationales

Certaines tendances intéressantes se dégagent de la pléthore déroutante d'organisations, de tribunes et de conférences sur les migrations, qui sont aussi nombreuses sinon plus que jamais :

On constate par exemple un début d'humilité salutaire. Dans son document pour la CPD de cette année, par exemple, le Secrétariat de l'ONU reconnaît « l'absence de théorie cohérente permettant d'expliquer les migrations internationales » et le fait qu'on « comprend très peu les relations complexes entre les migrations et le développement ».

Une terminologie plus vaste est désormais utilisée, traduisant une sensibilisation à cette complexité. Le HCR parle beaucoup plus maintenant du problème du « déplacement forcé des populations », englobant non seulement les réfugiés mais les autres personnes qui sont déplacées vers l'étranger ou dans leur pays. On utilise aussi des définitions nouvelles plus vastes de la sécurité (que reflète en partie la désignation des organes des ministères des affaires étrangères américain et canadien s'occupant entre autres de migrations), qui s'écartent d'un sens purement militaire pour englober la « sécurité humaine » ou ce qu'on appelle parfois dans le jargon du gouvernement canadien (rejoignant ainsi une autre expression à la mode) « sécurité humaine durable », ce qui comprend les migrations, l'accroissement de la population, la dégradation de l'environnement, les questions sociales, les droits de la personne et même parfois la culture⁵. Cela n'est toutefois pas une transformation entièrement heureuse : comme l'ont signalé certaines personnes, le rapprochement entre migrations et sécurité, peu importe

la définition qu'on en donne, alimente les craintes selon lesquelles les migrants, en tant que catégorie, posent un problème de sécurité.

On discute aussi beaucoup plus des « causes profondes » des migrations et l'on en fait aussi jusqu'à un certain point une analyse beaucoup plus subtile. Cette expression revient constamment dans les documents officiels, bien que les gouvernements ne semblent guère disposés à s'attaquer à ces causes. Les agences de développement (y compris l'ACDI), peut-être parce qu'elles doivent chercher à satisfaire au moyen de leurs ressources en baisse à un si grand nombre d'autres exigences, ont évité de discuter en profondeur, avec les ministères chargés des migrations, de la question des migrations et du développement. Il faudrait y remédier, du moins au Canada.

Dans beaucoup de pays, y compris dans un nombre croissant de pays en développement (et aussi au Canada), les gouvernements ont mis beaucoup plus l'accent sur le contrôle des mouvements migratoires. Cette orientation traduit une crainte croissante et parfois exagérée de la part du public quant à l'augmentation du nombre total d'immigrants illégaux (nombre qui peut être dû en partie au resserrement récent des mesures de contrôle imposées aux demandeurs d'asile). Même s'il n'y a guère de fonctionnaires prêts à le reconnaître, le contrôle est considéré comme un moyen plus simple, plus rapide et beaucoup moins coûteux que la recherche des « causes profondes ». Presque toutes les organisations qui s'intéressent aux migrations parrainent désormais des conférences ou des discussions sur le « trafic » ou la « contrebande » de migrants, activités qui, depuis quelques années, sont de plus en plus soumises au contrôle d'associations de malfaiteurs. Ironiquement, dans le contexte actuel du libéralisme économique, où chacun est censé rechercher son propre intérêt économique dans un marché libre, si quelqu'un décide qu'il a plus de débouchés dans un autre pays, subitement, le marché n'est plus libre; pourtant, c'est précisément à cause de ce marché libre qu'il est plus difficile de mettre en application une politique axée sur des mesures de contrôle.

Pourtant, malgré l'importance attachée au contrôle et au durcissement des positions des gouvernements, la plupart des pays développés (y compris le Canada) hésitent toujours à affronter la publicité négative que susciterait le renvoi forcé et en grand nombre d'immigrants illégaux ou de demandeurs d'asile rejetés. Un autre facteur est le degré de protection qu'inclut le système juridique de la plupart des pays occidentaux, qui favorise les appels et par conséquent les retards et qui rend peu probables des renvois rapides. De 20 % à 25 % seulement des immigrants rejetés en Europe de l'Ouest retournent effectivement dans leur foyer; les autres restent, sous un prétexte ou un autre, ou disparaissent tout simplement. La situation est à peu près la même au Canada.

On s'intéresse davantage, en théorie, à la question de l'intégration des migrants, mais, dans la plupart des pays, peu de progrès concrets ont été accomplis et des différences considérables persistent. Les politiques du Canada dans ce domaine sont généralement bonnes.

Des notions nouvelles ou récemment mises en évidence, mais sans définition internationale reconnue, ont cours depuis quelques années :

« le droit de rester » ou, d'après sa version adoucie dans le texte de la CIPD, « l'option de demeurer dans son propre pays », qui est un bon moyen de souligner des problèmes auxquels il faut de toute urgence remédier pour inciter les gens à demeurer dans leur pays, comme les déséquilibres économiques, les violations des droits de la personne (y compris des minorités), les conflits internes ou internationaux, l'insécurité alimentaire ou l'absence de bon gouvernement; cette expression a toutefois été critiquée du fait qu'elle peut être une arme à deux tranchants et qu'elle peut trop facilement être faussée pour justifier des mesures qui limitent le droit d'asile;

« la protection temporaire », qui est un terme très courant (bien qu'il ne s'applique pas au Canada) pouvant être utilisé à la place d'asile, mais dont l'interprétation varie sensiblement (et qui peut même parfois avoir une autre désignation) selon les pays. C'est par exemple en vertu de ce principe que des nombres considérables de Bosniaques se trouvent en Europe de l'Ouest, privés de droits permanents contre le « non-refoulement ». En principe, le gouvernement allemand est libre d'appliquer sa politique (ferme en principe mais non pas encore en pratique) et de les expulser, et d'autres États sont également libres de chercher à les empêcher de s'installer tout simplement dans des pays voisins, comme un grand nombre tentent évidemment de le faire. Les responsables du HCR soulignent à juste titre la **nécessité d'une définition internationale claire de la nature, de la durée et de la suspension des droits de ceux qui sont visés par le régime de protection temporaire**. Idéalement, il faudrait sans doute les soumettre à un examen individuel selon les dispositions de la Convention ou leur reconnaître pleinement les droits de réfugiés au sens de la Convention. Le Canada est toutefois mal placé pour défendre ce point de vue étant donné qu'il est protégé, par l'Atlantique, contre l'arrivée massive de ces personnes⁶;

« la réunion des familles », notion qui n'est pas nouvelle mais sur laquelle on insiste de plus en plus, notamment dans les propositions présentées à la CIPC et depuis celle-ci par certains pays d'émigration en voie de développement pour la faire reconnaître comme un « droit ». Le Canada et d'autres pays d'immigration reconnus n'admettent pas ce « droit », bien qu'ils l'appliquent largement en pratique, sauf pour les demandeurs d'asile en attente et les arrivées temporaires. Les pays de l'UE se montrent aussi en pratique plus prudents.

Dans les contextes à la mode de la « mondialisation » et de la « régionalisation » (songeons par exemple à l'ALENA, à l'établissement récent de l'OMC et aux récents accords de principe en vue de l'établissement d'un régime de libre-échange dans les premières décennies du prochain siècle dans la région de l'APEC et l'hémisphère occidental), la **réduction des obstacles au mouvement des biens et des capitaux proposée et réalisée ces dernières années ne s'est pas accompagnée de discussions sérieuses, même tournées vers l'avenir lointain, au**

sujet de la réduction des obstacles au mouvement de la main-d'oeuvre entre régions ou entre blocs. Voici par exemple la définition de la mondialisation donnée au Sommet de Denver : « une expansion des flux transfrontières, qu'il s'agisse des idées et de l'information, des biens et des services ou des technologies et des capitaux » : rien au sujet des personnes. Curieusement, l'Afrique fait exception à cette règle : certaines de ses organisations sous-régionales ont pris des initiatives pour faciliter la mobilité des travailleurs⁷. Comme autre exception, entièrement différente, signalons les dispositions visant à favoriser jusqu'à un certain point, comme nous l'avons déjà mentionné, le mouvement de l'élite des professions et des affaires.

Comme symptôme mineur de la compartimentation des réflexions sur ce sujet, signalons qu'il n'a été aucunement question de cet aspect dans le numéro spécial de l'automne 1996 de l'estimé *International Journal* du Canada, qui était consacré entièrement à la mondialisation. Dans le numéro du 10 mai de l'*Economist*, on fait observer, dans un article où il est question du ressentiment de l'Amérique centrale à l'égard du protectionnisme américain et des nouvelles lois américaines sur les immigrants, que : « leur argument est rudimentaire mais fondé : ou vous acceptez nos produits et favorisez ainsi nos économies, ou, avec ou sans loi, vous vous retrouvez avec nos demandeurs d'emploi. ». Mais le problème de base ne figure actuellement à l'ordre du jour d'aucun pays développé, y compris le Canada⁸. Le question ne va-t-elle pas se poser au siècle prochain?

Comme la CIPD a rallié une participation presque universelle, le chapitre X sur les migrations et les réfugiés de la CIPD devrait attirer plus d'attention qu'il n'en suscite en tant que résumé accepté à l'échelle internationale de la situation dans ce domaine en 1994. Il faudrait sans doute signaler aussi, au chapitre IX, deux pages utiles, bien que libellées en termes prudents, sur les personnes déplacées dans leur pays.

Bien qu'il ne soit pas extrêmement novateur, le chapitre X est plus « libéral » que ce qu'on pourrait attendre d'un texte sur les réfugiés et les migrants en général⁹ et il attache une importance nouvelle à certaines notions (dont nous avons déjà traité), comme celles des « causes profondes » et du « droit de rester », à l'opportunité d'encourager les envois d'argent, vu leur incidence sur les pays d'origine, à l'utilité des migrations de courte durée pour faciliter le transfert de technologie, et à la protection des femmes et des enfants réfugiés. Les mentions un peu plus nouvelles sont celles qui ont trait aux pressions exercées sur les migrations par les changements climatiques, le droit des pays d'accueil de réglementer l'accès, le trafic de femmes et d'enfants, le traitement des demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée et les arrivées massives et soudaines de personnes déplacées (auxquelles il faut accorder « au moins une protection temporaire et un traitement conforme aux normes reconnues à l'échelle internationale... »). Les États sont « invités à envisager de ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ». Peu de pays, même parmi les pays en développement, l'ont fait. Le Canada n'est pas non plus de ce groupe. (Les responsables répondent à ceux qui les interrogent que les travailleurs migrants jouissent déjà au Canada d'une protection plus grande que celle que la Convention leur

accorderait et aussi que certaines dispositions de celle-ci ne seraient pas légalement applicables ici. Néanmoins, comme la controverse se poursuit, il faudrait à tout le moins réexaminer la question et expliciter publiquement la position). Un différend de la onzième heure survenu au Caire au sujet du droit à la réunion des familles, qui n'a pas été accepté par les pays industrialisés comme nous l'avons déjà mentionné, a aussi servi à médiatiser ce chapitre.

Il est évident qu'il n'existe pas de désir généralisé de compléter le « régime des réfugiés » international actuel, consacré dans la Convention de Genève et les politiques nationales connexes, d'un « régime des migrations » international. Mise à part l'absence d'initiative en vue de créer à l'ONU un organisme correspondant au HCR pour s'occuper des migrants autres que les réfugiés, signalons également le manque d'appui, même parmi les pays en développement, au projet d'une « conférence internationale sur les migrations et le développement », que quelques pays ont mis sur le tapis à la CIPD.

À la place, une séance d'une semaine terne et non concluante de la CPD a été organisée sur les migrations et le développement en février 1997 (nous y reviendrons à la page 51), et un « colloque technique » sur ce sujet aura lieu l'an prochain, auquel participeront certains experts de la Division de la population de l'ONU plutôt que des représentants gouvernementaux. La plupart des pays développés, les États-Unis les premiers, se sont fermement opposés à la tenue d'une conférence, bien que le Canada ait pris une position plus nuancée. Outre une lassitude générale à l'égard des conférences, après les six grandes réunions thématiques mondiales tenues depuis 1992, on a jugé, avec raison selon l'auteur, que le moment n'est pas propice à la tenue d'une conférence importante et productive sur les migrations. Il faut signaler que la communauté internationale en est encore aux premières étapes de la discussion, qu'il a fallu consacrer de nombreuses années à préparer le terrain pour les autres grandes conférences qui ont été fructueuses (le Sommet sur le développement social n'a pas fait l'objet de longs préparatifs et il n'a pas été fructueux non plus) et qu'il ne semble pas exister encore sur les migrations ce qu'on a appelé une « masse critique » de connaissances, d'intérêts politiques et de compréhension », ce qui était le cas, par exemple, en ce qui concerne les thèmes principaux de la CIPD.

Activités des organisations internationales

Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) demeure l'organisation de loin la plus importante et la plus influente sur le terrain. Depuis 1994, son budget dépasse celui du PNUD, et il est le double de ce qu'il était en 1989, puisqu'il atteint 1,4 milliard \$US. Le rôle de l'organisation se transforme et s'élargit, comme le révèle implicitement son document clé intitulé *La stratégie pour l'an 2000* et son rapport *Les réfugiés dans le monde 1995*. La baisse du nombre de réfugiés au sens de la Convention et la réduction par conséquent de la tâche de les protéger dans les pays d'asile ont été largement compensées par l'augmentation des autres catégories de personnes qui dépendent des soins de cette organisation ainsi que par une activité nouvelle dans les pays d'origine plutôt qu'uniquement à l'extérieur de

ceux-ci; c'est ce qui explique que le PNUD mette désormais l'accent sur « le déplacement forcé des personnes », dont nous avons déjà fait état, et utilise l'expression nouvelle de l'« espace humanitaire » (appliquée par exemple en Bosnie). Le HCR est actuellement responsable de quelque 26 millions de personnes, y compris de 6 à 8 millions de personnes déplacées dans leur propre pays, de millions de réfugiés retournés dans leur pays et d'environ 3,5 millions d'autres personnes qui se trouvent à l'extérieur de leur pays et qui sont réputées être « source d'inquiétude » pour le HCR. Le Haut Commissaire a clairement indiqué que l'organisation, plutôt que des personnes de l'extérieur, choisirait les personnes déplacées dont elle s'occuperait, à condition qu'un organe principal de l'ONU en fasse la demande, que le pays d'accueil soit d'accord, qu'un besoin humanitaire existe et que les personnes déplacées soient mêlées à des populations de réfugiés, ou encore qu'elles aient elles-mêmes été des réfugiés ou qu'elles soient susceptibles de le devenir. Cela laisse beaucoup de place à l'interprétation.

Bien que les gouvernements donateurs se soient officiellement opposés à cet « élargissement de la mission » du HCR, ils l'ont en principe encouragé concrètement dans des cas particuliers. Le HCR est conscient du fait que la communauté internationale n'accorde pas nécessairement ni uniformément son attention aux cas les plus nécessiteux. Inévitablement, peut-être, la réaction internationale manque de cohérence. Pour contenir les conflits et, implicitement, pour protéger les habitants, on peut recourir à des refuges sûrs, à des organes de surveillance des droits de la personne ou à une intervention à la fois militaire et humanitaire, comme en Bosnie, ou encore à plusieurs ou à la totalité de ces solutions. Le HCR est impliqué au moins partiellement dans une bonne part de ces démarches. Les ONG canadiennes et autres ont récemment reproché à la direction de cette organisation d'avoir diminué l'importance qu'elle attache à l'aspect de protection de son mandat fondamental pour se concentrer trop exclusivement sur ses responsabilités en matière d'aide humanitaire. Il est toutefois difficile de voir comment elle pourrait faire davantage en matière de protection dans des zones dévastées comme celles des Grands Lacs ou en Bosnie, tant que les États membres ne sont pas disposés à l'appuyer par la force.

Grâce en partie à une étude de gestion réalisée par l'ACDI, le HCR cherche à accroître son analyse des politiques et sa compréhension de l'environnement extérieur. On se préoccupe avec raison, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du HCR, des problèmes liés au retour des populations déplacées de force, du nouveau rôle de l'organisation dans le domaine de l'action humanitaire, dans le contexte de sa neutralité et de son impartialité et des conséquences imprévues de ses interventions, et des limites de son action dans les programmes complexes de rapatriement et de réintégration à la lumière des attentes réalistes ou non des autres intervenants. Malgré ses faiblesses internes et la difficulté d'exercer de l'extérieur une influence sur les actions d'une organisation aussi puissante, le HCR mérite le ferme appui que le Canada continue à lui accorder. En 1996-1997, l'ACDI a versé environ 25 millions \$ au HCR, dont une bonne partie a été consacrée à des projets spéciaux dans la région des Grands Lacs d'Afrique, mais qui inclut également 12 millions \$ en financement de base, sur un montant total de 73,8 millions \$ en assistance humanitaire.

Le Département des affaires humanitaires (DHA) de l'ONU, qui existe maintenant depuis cinq ou six ans (et qui a été mis sur pied en partie à l'initiative du Canada) a suscité des commentaires mitigés. Il joue un rôle utile dans la coordination des demandes de fonds auprès des donateurs faites par les agences de l'ONU, mais il n'établit pas d'ordre de priorité parmi celles-ci, et d'ailleurs des organisations comme le HCR ne le permettraient pas. Les donateurs choisissent donc des causes en fonction de leurs idées préconçues, avec pour résultat que, dans certains pays (l'Angola étant un exemple d'actualité¹⁰), les mesures d'assistance et d'aide aux réfugiés sont entravées par une insuffisance de fonds tandis qu'ailleurs (Guatemala) il existe un excédent relatif de fonds. D'aucuns soutiennent que les donateurs n'ont pas clairement énoncé leurs attentes à l'égard de cet organisme et que ses tentatives de coordination (un mot que la plupart des agences d'exécution acceptent le sourire aux lèvres mais qu'elles redoutent en secret) ne sont pas assez bien conceptualisées. Le DHA a été félicité pour son rôle en Tchétchénie et au Daghestan, mais beaucoup moins pour son intervention au Rwanda. Il préside un Groupe de travail interorganisations sur les personnes déplacées dans leur pays, mais n'a à peu près rien fait pour prendre en main et coordonner ce dossier épineux. Le Groupe de travail est actuellement inactif.

Étant donné que la plupart des réfugiés et beaucoup de personnes déplacées dans leur pays sont par définition des victimes de violations des droits de la personne, on pourrait normalement s'attendre à ce que le Bureau du Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme/Centre pour les droits de l'homme, dont le siège est à Genève, soit un important partenaire du HCR, qui a aussi son siège à Genève. Les espoirs exprimés il y a cinq ans de voir l'établissement d'une relation de coopération entre les deux organismes ne se sont toutefois pas réalisés. Les rouages onusiens en matière de droits de la personne ont été relativement inefficaces dans certains domaines. De plus, il y a eu beaucoup de disputes internes, alimentées par les pays qui se réjouissent de l'inaction qu'il observent dans le dossier des droits de la personne, entre le Commissaire, qui vient de démissionner, et le chef du Centre. Cet organisme a donc souffert d'un manque de fonds. Le HCR, infiniment plus puissant, ne semble pas le prendre au sérieux, bien qu'une certaine surveillance du respect des droits de la personne se fasse dans le contexte des activités humanitaires du HCR. Le Canada s'est concentré sur la restructuration du Centre, en se tournant vers l'avenir. Peut-être devrions-nous maintenant réessayer de mettre son rôle en valeur, vu la nomination d'un nouveau Haut Commissaire compétent.

Malgré les faiblesses de son secrétariat, la Commission des droits de l'homme des Nations unies, à structure intergouvernementale, reçoit des rapports rigoureux de la part de ses rapporteurs (qui incluent des Canadiens). En outre, dans le domaine des migrations, ces rapports incluent depuis quelques années des points sur « les droits de l'homme et les exodes massifs » et sur les « personnes déplacées dans leur pays ». Le premier a été lancé et est encore vigoureusement défendu par le Canada. Notre résolution annuelle sur les droits de l'homme et les exodes massifs vise à mettre en évidence la nécessité de s'occuper des droits humains des réfugiés (et non seulement de leur droit d'asile) et à donner au HCR voix de chapitre à ce sujet,

en plus de faciliter la coopération avec l'appareil onusien axé sur les droits de la personne. Le HCR nous a encouragés dès le début.

Depuis 1993, le Canada a tenté de faire porter la résolution tout particulièrement sur l'alerte rapide (qu'on appelle maintenant « l'alerte rapide en matière humanitaire ») au sujet des problèmes dans cette catégorie et a tenté d'insister sur le fait qu'il faut se préoccuper de ces alertes, tout en sachant que l'ONU avait déjà alerté la communauté internationale à la possibilité d'un désastre au Rwanda, trois ans avant que celui-ci ne se produise. La tâche n'a pas été facile. Le monstre de la souveraineté a fait son apparition. Beaucoup de pays en développement, y compris certains pays d'origine de réfugiés, considèrent l'alerte rapide comme une porte ouverte à l'ingérence (inspirée par le Nord) dans leurs affaires intérieures. À la Commission de cette année, l'Inde a fait une intervention qui n'a été que partiellement fructueuse (parce qu'elle a été faite à la dernière minute) en vue de détourner la résolution de la question de l'alerte rapide. Elle a alors présenté six pages de modifications traitant de questions délicates comme celle de la « protection temporaire » et énonçant ses vues au sujet des « causes profondes » des flots de réfugiés, telles les politiques « d'adaptation structurelle » et le non-respect du « droit au développement », dont il est certes utile de discuter, mais non au sein de cette commission. Elle aura peut-être plus de succès à la Troisième Commission de l'AG de l'ONU et à la séance de la Commission de l'an prochain, de sorte qu'il nous faudra trouver d'autres moyens de faire valoir l'importance de l'alerte rapide. On peut d'ailleurs se demander s'il vaut la peine de nous concentrer comme nous le faisons sur cet aspect particulier. La résolution comme telle est excessivement longue, même si l'on en juge d'après les normes de l'ONU; les autres organisations, les gouvernements et l'ONU dans son ensemble ne semblent guère s'en préoccuper.

La souveraineté est aussi bien sûr un problème en ce qui concerne les personnes déplacées dans leur pays. Le rapport de 1996 présenté à la Commission par le représentant spécial du Secrétaire général pour les personnes déplacées dans leur pays, M. Francis Deng, a bien mis en évidence les facteurs suivants :

- l'insuffisance et la non-application d'un cadre juridique pour la protection de ces personnes et la prestation d'une aide à leur égard;
- l'absence d'une volonté politique de créer une nouvelle organisation chargée de les aider ou d'obtenir qu'une organisation existante s'en charge;
- la nécessité d'une meilleure collaboration, y compris d'une meilleure intégration des interventions à l'égard des personnes déplacées dans leur pays au travail des organismes humanitaires et de développement;
- la nécessité de se préoccuper tout spécialement des femmes et des enfants déplacés, qui forment la grande majorité de ce groupe;
- la nécessité de multiplier les visites dans les pays et d'accroître le dialogue avec les gouvernements concernés, dont plusieurs ont refusé de recevoir le représentant spécial.

Par ses suggestions, le représentant spécial sous-entend également la nécessité d'accroître les ressources ridiculement faibles qui lui sont accordées. Cela est indéniable. Malgré l'incitation de M. Deng, cette population éprouvée n'obtient guère plus que des vœux pieux, mise à part l'aide humanitaire accordée par le HCR à certaines catégories de personnes, comme nous l'avons expliqué ci-dessus. Qui sait ce qu'il adviendra des « principes directeurs » que M. Deng présentera l'an prochain concernant les personnes déplacées dans leur pays; sans doute pas grand-chose.

Le Canada s'est employé à obtenir plus de ressources pour M. Deng (dont le mandat doit être renouvelé l'an prochain), mais il peut et il devrait faire plus pour mettre en évidence toute cette question des personnes déplacées dans leur pays. Dans sa déclaration ministérielle à la réunion de la Commission de cette année, par exemple, le Canada n'en a aucunement fait mention, tout en faisant ressortir plusieurs autres points. Nous devrions sans tarder attacher davantage de poids à ce dossier.

La Commission de la population et du développement (CPD) des Nations unies, déjà mentionnée aux pages 30, 41 et 30, 41, a joué en 1997 un rôle au moins temporaire dans le domaine des migrations à cause de la décision de lui faire assurer le suivi de la CIPD. Son secrétariat a produit un document complet et utile sur les migrations et le développement note 4 à la page 61). Toutefois, sa réunion de février a attiré des spécialistes des politiques sur les migrations de seulement quatre pays, y compris le Canada, la plupart des autres participants étant des démographes, comme c'est traditionnellement le cas pour cette organisation. Les participants ont approuvé une résolution rédigée par le Canada sur l'opportunité de tenir des discussions régionales, interrégionales, infrarégionales et bilatérales sur les migrations (bref une conférence qui n'est pas réellement internationale), la nécessité d'accroître la coordination entre les organisations de l'ONU et d'autres organismes et l'importance d'examiner les liens entre les migrations et le développement. Mais, à l'instar de la Division de la population de l'ONU, qui lui fournit ses services de secrétariat, la Commission est peu susceptible de prendre en main ce dossier, et ses membres ne semblent pas empressés de le faire. Un « colloque technique » sur les migrations, qu'elle parrainera l'an prochain, regroupera des experts invités et des représentants de l'ONU, mais aucun représentant gouvernemental; son influence sera donc vraisemblablement restreinte.

La Commission économique des Nations unies pour l'Europe compte une minuscule unité chargée des migrations et de la population et publie un sondage périodique utile sur les tendances régionales. Elle s'est intéressée récemment aux questions des migrations en Europe de l'Est. Il n'y a pas longtemps, elle a essayé d'inciter d'autres commissions régionales de l'ONU à s'occuper des migrations, mais a été dissuadée de le faire, notamment par le Canada. (Cette année, toutefois, le Groupe de Puebla [voir ci-dessous] a invité la Commission économique pour l'Amérique latine et les Antilles ainsi que l'OIM à effectuer une étude régionale sur les relations entre le développement et les migrations.) Il se peut que le Canada et d'autres intervenants réexaminent la question générale du rôle des commissions régionales dans le domaine des migrations. Leur rôle antérieur dans le domaine démographique a été

largement assumé par le FNUAP, bien que ces commissions présentent des rapports à ce sujet à la CPD.

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est un organisme intergouvernemental non rattaché à l'ONU comptant 59 États membres (le Canada s'y est joint récemment, bien qu'il utilise ses services depuis de nombreuses années), et 42 États observateurs. Elle joue principalement le rôle d'organisme d'exécution assurant des services linguistiques, de transport et autres aux migrants contre remboursement par des gouvernements comme ceux des États-Unis et du Canada. Son travail lui attire généralement des éloges, malgré quelques critiques suivant lesquelles elle devrait oeuvrer davantage sur le terrain et opérer certaines réformes budgétaires et en matière de gestion. Elle accuse un lourd déficit, et 23 États membres doivent des arriérés de cotisation, ce qui ne traduit pas un vaste appui.

En sa qualité de seule organisation internationale capable d'étudier *tous* les aspects des migrations (le HCR s'occupant bien sûr uniquement des réfugiés et des catégories semblables), l'OIM joue un rôle croissant dans l'élaboration des politiques. Sur ce plan, elle a enregistré des succès et des échecs. Elle a tenu des conférences utiles sur divers sujets, ordinairement de concert avec des organisations comme le HCR ou le FNUAP, mais ces conférences chevauchaient parfois d'autres réunions sur des sujets analogues. Elle connaît le même problème que l'OCDE (voir ci-après) pour ce qui est d'attirer l'attention des décideurs sur les conclusions de ces conférences. Elle a assuré un soutien technique compétent au nouveau « Groupe de Puebla » (voir ci-dessous, page 59), auquel le HCR n'a initialement pas été invité. Dans le document de planification stratégique qu'elle a produit pour l'approche du XXI^e siècle, l'OIM dit « être bien placée pour jouer le rôle clé de catalyseur » pour ce qui est de faire face aux pressions exercées par les migrations, « s'occuper des causes profondes de migrations irrégulières », être « le point de référence de l'information » sur les migrations, « promouvoir le développement économique et social au moyen de [...] programmes de migration », en plus « d'être une tribune et d'assurer un leadership dans le débat international sur les migrations ». Le Canada a eu raison de faire une mise en garde et de dire que toute activité de ce genre devait être liée aux programmes existants et que l'OIM devait « être sûre de posséder suffisamment d'expérience et de personnel ». Mais son rôle dans le domaine des politiques offre un potentiel indéniable et mérite d'être cultivé.

Les Consultations intergouvernementales sur les politiques relatives à l'asile, aux réfugiés et aux migrations en Europe, en Amérique du Nord et en Australie, appelées plus souvent les « Consultations informelles » ou simplement les « CI », comptent 14 membres, ainsi qu'un secrétariat et un budget (70 000 \$US versés par chaque membre, auxquels viennent s'ajouter des contributions occasionnelles) minuscules. Elles continuent à présenter un bon rapport coût-efficacité, car il s'agit du seul endroit où les pays développés, y compris mais non pas exclusivement la plupart des membres clés de l'UE, peuvent discuter entre eux des tendances migratoires actuelles. Il s'agit d'une tribune importante pour le Canada étant donné les tendances de repli sur soi que traduisent les politiques de l'UE. Créées initialement pour permettre une discussion au sujet des questions liées à l'asile et comprenant toujours des liens

avec le HCR et l'OIM, les CI, connue tous les membres, se concentrent maintenant davantage sur les questions liées au contrôle et à l'application. Les ONG canadiennes et d'autres pays qui se préoccupent de la question des réfugiés les considèrent donc avec une certaine suspicion. Les membres travaillent actuellement aux dossiers du trafic de personnes, du retour forcé (en Bosnie toujours), des mineurs non accompagnés, de la réunion des familles et du partage du fardeau (notamment des réfugiés) en vue d'une discussion aux réunions périodiques « de haut niveau » des États membres, dont la dernière a eu lieu en 1997. Ce groupe produit d'excellentes statistiques impossibles à obtenir ailleurs sur les procédures relatives à l'asile, les immigrants illégaux (au sujet desquels les États affichent une réticence notoire à communiquer des renseignements) et d'autres questions. Les tentatives de son ancien « coordonnateur » compétent en vue de stimuler une discussion sérieuse au sujet des « causes profondes », y compris le développement, ont été accueillies avec une apathie polie, tandis que l'approche connexe de l'« évaluation structurée des pays », que défendait le Canada en 1992, a été graduellement abandonnée.

Les États-Unis assurent actuellement la présidence des CI, qui est exercée à tour de rôle. Des désaccords politiques de haut niveau, non précisés, de la part de la France et en dehors du contexte des CI, ont poussé ce pays à se retirer de celles-ci l'an dernier, les représentants français déclarant toutefois qu'ils ne souhaitaient pas que leur départ soit « contagieux ». La France réintégrera-t-elle les CI à la fin du mandat des États-Unis? On n'a pas donné suite, ni d'une part ni de l'autre, aux demandes de renseignements formulées par le Japon au sujet de son éventuelle adhésion, et suscitées semble-t-il par la crainte d'une entrée massive de Coréens du Nord en cas de détérioration de la situation. Certains représentants s'opposent à l'adhésion du Japon parce qu'ils soutiennent que ce pays exclut à tel point les étrangers que son adhésion renforcerait des tendances peu souhaitables chez les autres membres. L'auteur croit toutefois que l'adhésion de ce pays serait un bon moyen de sensibiliser les autorités japonaises à des approches plus larges et plus tolérantes et que le Canada, empressé de poursuivre le dialogue avec son partenaire japonais sur toutes les questions d'intérêt mutuel, devrait prendre l'initiative d'inviter le Japon à se joindre au groupe. Les États-Unis appuieraient probablement cette idée. Nous devrions également surmonter notre résistance pavlovienne à tout accroissement du budget très modeste des CI; le principe de la croissance nominale nulle peut être applicable à de grandes organisations mais non pas à des groupes minuscules comme les CI, où nous avons de bonnes chances d'en profiter plus que les autres membres.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) compte un « Groupe de travail » (c'est-à-dire, dans le jargon de l'OCDE, un comité) intergouvernemental sur les migrations, à la présidence duquel un haut fonctionnaire canadien a récemment été élu pour une période de cinq ans, ainsi qu'une minuscule « Unité des migrations » faisant partie du secrétariat et s'occupant de questions sociales et du travail. Les deux groupes s'intéressent principalement aux migrations de personnes autres que les réfugiés, surtout dans les pays membres. Parmi les autres groupes qui jouent un rôle important, signalons la Division de la coopération pour le développement de l'OCDE (qui entretient une relation difficile avec l'Unité des migrations parce qu'elle doute de l'existence d'une relation positive entre l'assistance et la

baisse des migrations) et le Centre de développement, un groupe de réflexion interne qui accomplit du travail utile sur les relations entre divers sujets, notamment les migrations.

Le Groupe de travail et l'Unité sont entravés dans leurs activités par le peu d'importance que l'OCDE attache dans l'ensemble, y compris à ses réunions ministérielles, à la question des migrations. Néanmoins, des conférences générales et régionales sont convoquées sur des questions utiles liées aux migrations; signalons notamment une importante conférence tenue à Madrid en 1993 sur les migrations et le développement qui a été coparrainée (et cofinancée) par le Canada, ainsi qu'une série coordonnée de réunions régionales sur « les migrations, le libre-échange et l'intégration régionale » pour l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest, l'Asie, la Méditerranée (les deux rives) et l'Amérique du Nord (la conférence sur l'Amérique du Nord aura lieu au Mexique en octobre prochain). Ces réunions sont censées aboutir en 1998 à une conférence intergouvernementale générale visant à faire la synthèse des résultats des réunions régionales. Compte tenu de la divergence en matière d'approche entre les ministères chargés des migrations et ceux qui sont chargés de la politique commerciale dans la plupart des pays de l'OCDE, y compris le Canada, on peut s'interroger sur les résultats que peut produire cette conférence.

Un des problèmes que présentent ces initiatives de l'OCDE est que les conférences et ateliers (qui chevauchent parfois d'une manière gênante des réunions analogues convoquées par d'autres organisations) consistent largement en des présentations de communications savantes, dont beaucoup sont certes de haut calibre, les représentants gouvernementaux ne jouant qu'un rôle mineur, et qu'on ne tente nullement d'aboutir à des conclusions qui soient contraignantes pour les participants. Les gouvernements participent de manière irrégulière et ne sont pas nécessairement représentés par des responsables des politiques. Les délibérations, aussi éclairées soient-elles, tendent à être connues uniquement des participants et à n'être guère diffusées. Elles ont donc une valeur largement éducative pour les participants seulement et n'ont guère d'incidence discernable sur la politique. Le Canada devrait continuer à appuyer les démarches de l'OCDE, mais sans nécessairement y consacrer des ressources considérables.

L'an dernier, l'OTAN a tenu à Varsovie un colloque sur « Les aspects économiques de l'incidence des migrations et des réfugiés sur la sécurité d'État », qui, comme les conférences de l'OCDE, a attiré des membres du milieu universitaire et des représentants officiels sans aboutir à des conclusions définitives. Un représentant canadien y a assisté. Il s'est probablement agi d'une initiative de sensibilisation utile pour un certain nombre de représentants de la CEI ne possédant pas de renseignements sur les questions pratiques liées au contrôle frontalier. L'avantage principal du colloque pour les Polonais a probablement été d'enrichir leur relation générale avec l'OTAN, en vue de leur demande d'adhésion. Rien ne semble justifier une reprise de cette initiative, mais pour une raison obscure, l'OTAN a été persuadée de coparrainer avec le ministère grec responsable de la région égéenne une conférence de trois jours, en septembre 1997, sur les « Aspects non militaires de la sécurité en Europe méridionale : migrations, emploi et marché du travail », qui ressemble étrangement à la

Conférence de l'OCDE sur la région méditerranéenne susmentionnée. On rencontre constamment des chevauchements dans ce domaine.

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), poussée par les États-Unis et le Canada à se manifester dans ce dossier en tenant un colloque en 1992, n'a à peu près rien fait d'autre jusqu'en mai de l'an dernier lorsque, de concert avec le HCR et l'OIM, elle a organisé à l'intention de la CEI une vaste conférence sur les déplacements de population. La plupart des pays de cette région ont signé la Convention de Genève au début des années 1990, mais certains, comme la Russie, n'ont guère pris de mesures pour mettre en oeuvre la décision. Les 87 participants, dont le Canada, ont convenu d'un plan d'action, qui pourrait stimuler d'autres progrès. L'OSCE devrait probablement être encouragée (entre autres par le Canada) à faire plus dans le domaine des migrations, étant donné ses interventions déjà si considérables dans les régions de tensions qui sont à l'origine de migrations en Europe, notamment l'ex-Yougoslavie.

Le Canada jouit du statut d'observateur depuis l'an dernier au Conseil de l'Europe, qui compte 40 membres, et il participe aux réunions ministérielles et autres sur les migrations et des sujets connexes. Les activités du Conseil sont centrées sur la protection des droits de la personne et la prestation d'une aide aux pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, domaines qui constituent également une priorité pour le Canada. Nous pouvons exercer une influence sur ce petit groupe multilatéral et avons par exemple proposé au cours de ces délibérations notre concept de « gestion des flots de migration » (dont il est question à la page 78).

Le Groupe de Budapest, mis sur pied en 1993, se préoccupe également de réglementer et de gérer les mouvements migratoires qui ont leur point d'origine en Europe centrale et en Europe de l'Est et qui traversent ces régions. Il s'agit de la principale tribune régionale servant à accroître la coopération au sujet de tous les aspects des migrations irrégulières ou illégales en provenance de cette région. Il est donc dans l'intérêt du Canada de suivre ses travaux.

L'Union européenne (UE)

Les mesures prises dans l'UE méritent une attention spéciale, car une large part des initiatives de l'Union influent sur la politique canadienne. En vertu du traité de Maastricht, entré en vigueur en novembre 1993, la justice et les affaires intérieures, y compris la politique en matière d'asile, de passage des frontières et d'immigration, ainsi que diverses questions liées à l'application des lois font partie du « Troisième Pilier » de l'UE, c'est-à-dire qu'elles relèvent d'accords intergouvernementaux, sous réserve d'un droit de « co-initiative » de la Commission. On sent depuis cinq ans ce que certains ont appelé une « odeur d'harmonisation », mais un certain nombre d'instruments politiques ne sont pas vraiment appliqués, et il y a de nombreuses exceptions. Dans la pratique, la situation n'a pas vraiment changé beaucoup, malgré la création de nouveaux organismes comme des bureaux centraux d'information, et la présentation de diverses suggestions en vue de l'adoption de nouvelles conventions. On a déployé des efforts surtout dans le domaine du contrôle, où l'on a constaté un certain degré de convergence nationale en ce qui concerne l'établissement de mesures unilatérales que les membres ont hésité

à adopter collectivement. Les représentants officiels de l'UE ont travaillé frénétiquement et n'ont donc plus guère d'énergie à consacrer à la coopération avec des entités de l'extérieur éloignées et d'importance secondaire comme le Canada.

Très peu de responsabilités ont été cédées par le Conseil de l'Europe (intergouvernemental) à la Commission européenne (commune), et la rivalité entre les deux bureaucraties gigantesques est évidente. La Commission vise l'établissement de critères communs en vue de l'admission d'étrangers sur le territoire de l'UE, mais non pas encore une politique commune sur l'immigration, comprenant par exemple un droit universel au permis de travail. Les participants au Sommet d'Amsterdam de juin 1997 ont convenu de l'adoption d'un nouveau traité (qui reste à arrêter) tendant semble-t-il à l'établissement d'un « pilier 1-bis », comprenant des compétences difficilement partagées entre le Conseil et la Commission dans une bonne part du domaine correspondant à l'actuel Troisième pilier. La Grande-Bretagne et l'Irlande; de même que le Danemark, pour des raisons différentes, ont fermement insisté pour être soustraits à l'application des dispositions communes sur le contrôle frontalier.

Les facteurs qui influent sur la politique relative aux migrations dans l'UE incluent les suivants : une antipathie constante et croissante à l'égard des étrangers, comme nous le rappellent constamment les manchettes de journaux européens; une recrudescence du nationalisme; la récession économique et les coûts élevés qu'entraîne l'aide à la transition des pays de l'ancienne Union soviétique; et les migrations massives redoutées en raison de la situation incertaine en Russie et dans les Balkans. La France éprouve notamment des craintes en ce qui concerne les Algériens, dont le nombre atteint déjà 3 millions sur son territoire. Il est difficile de prévoir dans quelle mesure le nouveau gouvernement socialiste donnera suite à ses promesses d'assouplir les politiques destructives imposées sur les conditions de résidence et la citoyenneté des Algériens. Selon le gouvernement du Québec, les autorités françaises ont récemment encouragé le Québec à accepter des immigrants algériens, qui présentent un nombre croissant de demandes d'immigration.

Même l'Allemagne, de mentalité fédérale, a agi de façon indépendante en menaçant d'expulsion 350 000 Bosniaques. Jusqu'ici, cette menace a été appliquée surtout à titre d'exemple, et non pas systématiquement; elle a toutefois été accompagnée de mesures, y compris une aide de l'UE financée par l'Allemagne pour la réinstallation par l'entremise d'ONG internationales, en vue d'encourager le retour dans leur foyer de personnes qui, dans bien des cas, n'ont plus de foyer où retourner. Les pays de l'UE parlent de la « protection temporaire » des Bosniaques, entre autres, mais il n'existe pas de définition commune. (Voir la discussion à ce sujet à la page 46). Ils combattent l'immigration illégale tout en reconnaissant qu'il est difficile de renvoyer les immigrants illégaux.

Une importante commission sur la « Communication de politiques en matière d'immigration et d'asile » de février 1994 a tenté de discuter des causes profondes, dans le contexte de la « réduction des pressions migratoires » et elle s'est efforcée de manière fort intéressante d'établir un lien entre l'immigration et la politique étrangère, voire démographique, en traitant de mesures comme « les droits de la personne, [...] l'assistance humanitaire, la

politique en matière de sécurité, les politiques démographiques, le commerce et les politiques en matière de développement et de coopération ». Étant donné les résultats uniquement à long terme et les coûts élevés, cette commission n'a guère fait l'objet d'un suivi. On y a toutefois recommandé d'établir une définition commune du réfugié, mesure que le Conseil a récemment approuvée. La définition n'inclut pas la persécution fondée sur le sexe, et les représentants officiels de l'UE reprochent en privé au Canada d'inclure maintenant ce critère (peut-être parce que cela les présente sous un mauvais jour). La définition de l'UE donne aux membres la possibilité de refuser de reconnaître le statut de réfugié aux victimes d'une persécution qui n'est pas exercée par l'État, disposition sur laquelle la France a insisté de manière à exclure les Algériens cherchant à fuir le terrorisme islamique dans leur pays. Le HCR a avec raison affirmé publiquement son « désaccord fondamental » avec cet aspect de la définition de l'UE.

La Convention de Dublin conclue par l'UE en 1990, qui attribue la responsabilité du traitement des demandes d'asile, n'est toujours pas en vigueur étant donné qu'on reporte depuis longtemps sa ratification; ses règles de procédure, c'est-à-dire son interprétation, exigeront l'unanimité. Il y a cinq ans, le Canada espérait pouvoir conclure une entente parallèle avec l'UE, mais (comme on le reconnaît maintenant en privé) cela n'intéressait aucun des membres de l'UE, même si personne ne voulait opposer un non catégorique au Canada, pays ami. La Norvège et l'Islande, suivies des pays d'Europe de l'Est qu'on prépare en vue de leur adhésion, et la Suisse constituent les priorités de l'UE en ce qui concerne la conclusion d'accords parallèles avec des pays non membres.

Le document d'accompagnement de la Convention de Dublin, c'est-à-dire le projet de Convention sur les frontières extérieures, qui devait être prêt en vue de sa signature en 1992, est encore en attente, officiellement parce que le Royaume-Uni et l'Espagne ne peuvent pas s'entendre sur des contrôles frontaliers pour Gibraltar, mais aussi à cause du manque d'enthousiasme des autres parties. L'Accord de Schengen de 1985, qui porte sur la libre circulation des étrangers (mais non pas sur leur droit au travail) dans les États membres, est en vigueur mais d'une manière précaire depuis 1995, seuls le Royaume-Uni et l'Irlande ayant totalement et résolument refusé d'y souscrire. Il s'est toutefois produit des difficultés de démarrage et des retards en ce qui concerne sa ratification ou sa mise en œuvre. Les Français, notamment, suspendent périodiquement son application pour empêcher les terroristes algériens d'entrer sur leur territoire en provenance d'États supposément moins stricts de l'UE. L'Italie, l'Autriche et la Grèce sont censées être admises dans le Groupe de Schengen en octobre si elles peuvent prendre des mesures supplémentaires pour réduire les migrations illégales.

La coopération transatlantique en ce qui concerne le Troisième Pilier de l'UE prend la forme d'une certaine coopération dans la lutte contre les drogues et le terrorisme, notamment dans le contexte du G-7 et du G-8, mais moins en ce qui concerne les migrations. Un volumineux plan d'action États-Unis-UE, comprenant de nombreuses dispositions en vue de la coopération dans des dossiers comme ceux des migrations et de la criminalité, a été conclu l'an dernier. Il a été suivi en décembre 1996 d'un plan d'action Canada-UE plus compact, après que l'Espagne a eu levé le veto qu'elle opposait depuis un an en raison de son mécontentement à

l'égard de notre politique sur le turbot. Le plan d'action inclut parmi ses nombreuses dispositions une section sur « Les migrations et l'asile » prudemment libellée, où une coopération est promise « sur toutes les questions liées aux mouvements internationaux de personnes ». Certaines de ces questions sont énumérées, comme l'exploration commune de mesures au sujet de migrations illégales (y compris au sujet de la contrebande et du trafic de femmes et d'enfants), la communication de renseignements « sur les tendances en matière d'asile et les initiatives visant une réforme du système de l'asile » de même que les « demandes d'asile d'enfants non accompagnés » et « l'établissement d'une coopération bilatérale et multilatérale convenable en vue de la gestion des migrations et des mouvements des demandeurs d'asile ».

Tout cela semble plutôt vague, mais des dispositions ont déjà été prises en vue de la tenue d'un colloque mixte sur la technologie de l'information utilisée pour le contrôle à la frontière (domaine dans lequel le Canada a beaucoup à offrir) et de réunions sur l'intégration, l'accueil des demandeurs d'asile et le trafic de femmes, réunions auxquelles les États-Unis sont aussi implicitement invités. Il n'est pas certain qu'on déploie aussi des efforts en vue de resserrer la coordination à l'égard de l'Europe de l'Est, où le Canada a pris des initiatives dont les représentants officiels de l'UE ne semblent pas au courant.

Politique américaine

Selon un représentant officiel des États-Unis, ce pays avait l'an dernier un arriéré de 400 000 demandes d'asile, mais le nombre de nouvelles demandes avait diminué des deux tiers environ à cause des modifications apportées aux règlements et d'un retard de 150 jours dans les autorisations de travail. Les projets de loi adoptés par la suite en vue de réduire l'assistance sociale accordée aux personnes n'ayant pas la citoyenneté américaine ont eu le même effet. Le taux réel d'acceptation des demandes aux États-Unis est d'environ 33 %, si l'on tient compte des cas où les appelants ont gain de cause, et ce pays accueille chaque année au moins 300 000 migrants illégaux. Il semblerait que l'administration Clinton prenne plus au sérieux que les régimes antérieurs la question des migrations en tant qu'aspect de la sécurité et de la politique étrangère.

À l'exception de la question des réfugiés, le Mexique constitue bien sûr le centre d'intérêt de la politique américaine et le demeurera vraisemblablement, étant donné la croissance démographique ininterrompue de ce pays, le fossé économique qui le sépare de son voisin septentrional et les possibilités d'emploi considérables offertes officieusement par de nombreux Américains.

Les États-Unis sont actuellement plus favorables qu'auparavant à une coopération régionale et sous-régionale en matière de migrations, en partie parce qu'ils s'opposent fortement à la tenue d'une conférence internationale générale (voir page 47). Pour les fonctionnaires à Washington, les enjeux nouveaux qui se présentent dans le domaine incluent les suivants : les moyens de mettre fin à la « protection temporaire »; la gestion des migrations massives, afin que

les expériences désastreuses des États-Unis en ce qui concerne Haïti et Cuba ne se répètent pas; la contrebande d'étrangers; la relation entre la détérioration de l'environnement et les mouvements massifs; et bien sûr, les « causes profondes ». Comme leurs homologues canadiens, toutefois, les spécialistes américains de l'aide ne manifestent guère d'intérêt pour la question des migrations et du développement.

Selon certaines personnes, les États-Unis croient appartenir à la même catégorie de pays que l'Allemagne ou le Canada ou à tout le moins former avec le Canada une même région en ce qui concerne les migrations. Pourtant, le partage des responsabilités est une question qui ne semble avoir aucune importance à court terme pour les États-Unis et, inévitablement, les personnes qui sont nommées aux postes de commande pour des raisons politiques n'ont pas vraiment de programme à long terme. Ce facteur explique peut-être en partie le fait qu'on n'ait pas encore conclu le « protocole d'entente »¹¹ proposé entre les États-Unis et le Canada en vue de réduire le « chalandage » d'asile, pour lequel les négociations avaient commencé en 1991. Les négociations se sont enlisées à cause de l'attitude prévisible des représentants américains, qui se demandaient ce que les États-Unis pouvaient retirer de cette entente étant donné que les demandeurs d'asile préférant les États-Unis seraient beaucoup plus nombreux que ceux qui opteraient pour le Canada, malgré notre régime d'assistance médicale et sociale beaucoup plus généreux à leur égard. (Déjà, quelque 60 % des personnes qui demandent l'asile au Canada arrivent ici en passant par les États-Unis, sans doute attirées par notre taux d'acceptation plus élevé.) On estime que le tiers seulement des demandeurs éventuels seraient admissibles, étant donné les nombreuses exceptions et les dispositions sur le séjour prolongé de chaque pays. De plus, pour apaiser le Congrès, il a été convenu que seulement 150 cas en provenance du Canada seraient acceptés la première année par les États-Unis, ce nombre augmentant ensuite pour atteindre 500. On peut se demander si ces nombres sont suffisamment élevés pour faire de l'entente un document important.

Coopération nord-américaine

En 1996 a été mis sur pied le Groupe de consultations régionales sur les migrations, intergouvernemental, ou Groupe de Puebla (ainsi nommé en raison de l'endroit où a eu lieu la première réunion, au Mexique), comprenant le Canada, les États-Unis, le Mexique et sept pays d'Amérique centrale ainsi que des observateurs de divers organismes de l'ONU (qui n'incluaient pas initialement le HCR, jusqu'à ce que le Canada insiste fermement sur sa présence), le Groupe des CI et l'OIM. Le Groupe de Puebla a jusqu'ici tenu deux séances de hauts fonctionnaires, et le Canada sera l'hôte de la réunion de 1998. Le Canada et le Panama ont réussi à surmonter l'opposition antérieure de plusieurs autres membres à la présence de pays des Antilles et de l'Amérique du Sud, dont certains nous causent beaucoup plus de problèmes en matière de migrations que les membres actuels. L'Équateur, la Colombie, le Pérou, la Jamaïque et la République dominicaine seront invités à titre d'observateurs. Il n'y a pas encore de personnel permanent (comme il n'y en avait pas d'ailleurs pendant les premières années de l'OSCE); l'OIM se charge d'assurer l'assistance technique lors des réunions.

Les résultats de ce Groupe ne sont pas encore connus, mais il a déjà approuvé les questions prioritaires dont il voulait discuter et un modeste « plan d'action » sur les droits humains des migrants, le trafic de personnes, les relations entre le développement et les migrations (voir page 51), les politiques en matière de migrations, notamment au sujet des documents contrefaits, la coopération technique en matière de procédures et de formation, et la coopération en vue du retour des migrants irréguliers en provenance de l'extérieur de la région. Même si le Canada continuera à en retirer des avantages directs minimaux tant que la composition du Groupe n'aura pas été élargie, sa participation est en accord avec son désir de se rapprocher des pays de la région et semble bien accueillie par ces derniers. Nous devrions pouvoir continuer à éviter une intervention directe dans les problèmes de migrations qui opposent le Mexique et les États-Unis¹². Nous devrions profiter de notre mandat de président en 1998 pour élargir les activités et la composition éventuelle du Groupe et, avec l'évolution de la situation, nous ne devrions pas écarter la possibilité d'avoir un petit personnel permanent (en nous inspirant du modèle des CI) afin de créer au sein du Groupe une certaine mémoire et une certaine continuité institutionnelles. Nous voudrions peut-être aussi discuter du Groupe au sein de l'OEA en vue de l'établissement éventuel d'une relation entre les deux organisations. Si tout cela coûte un peu plus en ressources humaines et financières, soit; on n'a rien pour rien.

.....

Notes de la section B

1. Comme exceptions à l'influence des facteurs démographiques sur les migrations, signalons les mouvements au sein du Tiers Monde entre un pays à taux élevé de fécondité et un autre, notamment en Afrique, et, entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest, d'un pays à faible taux de fécondité à un autre.

2. L'expression « réfugiés environnementaux », courante dans les années 1980, n'a pas été employée très longtemps parce qu'il apparaît maintenant plus clairement que les mouvements de population attribuables principalement à la détérioration de l'environnement, même s'ils peuvent être considérables, ne présentent pas la caractéristique de fuite rapide des mouvements de réfugiés (sauf peut-être dans le cas de catastrophes comme des éruptions volcaniques et des inondations). Ils sont ordinairement graduels et font suite à des causes plus directes. Ainsi, la désertification contribue à la pauvreté, laquelle, en retour, incite des populations à chercher ailleurs de meilleures conditions de survie.

3. *International Migration: Implications for the World Bank*, par Sharon Stanton Russell (Banque mondiale, document de travail HCOWP54).

4. *World Population Monitoring, 1997: Issues of international migration and development: selected aspects* (document des Nations unies ESA/P/WP.132, 20 décembre 1996).

5. L'expression « sécurité humaine durable » se retrouve dans des discours prononcés par le ministre des Affaires étrangères ainsi que dans le « Livre rouge II » du Parti libéral, où l'on propose de « privilégier la sécurité au sens large ».
6. Le lecteur trouvera un exposé utile et exhaustif de la position du HCR sur la « protection temporaire » dans la déclaration de M^{me} Ogata du 6 mai 1997 aux CI.
7. Voir à la page 6 de la communication du professeur Adepoju, citée à la note 4 de la partie II, section A.
8. Ainsi, le Canada, comme d'autres pays, retarde le plus possible les concessions accordées aux pays en développement en vertu de l'Uruguay Round sur les textiles, les vêtements et les chaussures, même si beaucoup de ces pays exercent des pressions migratoires attribuables en partie à la pénurie d'emplois dans leurs industries exportatrices.
9. Cela a été dû largement aux efforts déployés par les membres de l'UE (ce qui est un peu étonnant) et le Canada (ce qui ne l'est pas) à la Conférence sur la population européenne de 1993, qui a constitué une étape préparatoire à la CIPD.
10. Dans un communiqué du 6 juin 1997, le HCR affirmait qu'un appel de fonds de 38 millions \$US lancé en février pour l'Angola n'avait jusqu'ici produit que 4,6 millions \$ en promesses de contributions.
11. Son titre complet est « Entente sur la coopération pour l'examen des demandes de statut de réfugié des ressortissants de tiers pays ».
12. Les pourparlers trilatéraux entre les États-Unis, le Canada et le Mexique, entamés en 1991, semblent s'être arrêtés et avoir été remplacés en pratique par les travaux du Groupe de Puebla ainsi que par la poursuite du dialogue de haut niveau entre les États-Unis et le Mexique, au sujet notamment du traitement réservé par les États-Unis aux immigrants mexicains légaux et illégaux.

PARTIE III — Les politiques canadiennes

La Partie II de ce document renferme de brefs commentaires sur les politiques canadiennes, ou leur absence, sous diverses rubriques. À la Partie III, nous examinerons de manière plus détaillée ces politiques dans leur ensemble et proposerons des modifications qui pourraient être apportées pour faire entrer en ligne de compte les défis que nous réserve peut-être le siècle prochain. Par souci de commodité, il sera question séparément des politiques démographiques et des politiques en matière de migrations, même s'il ne faut jamais oublier que ces deux dimensions sont intimement liées entre elles d'une foule de manières et que leurs liens sont susceptibles de se resserrer au cours des prochaines décennies.

A : Population

Énoncés de politique

Le gouvernement canadien a remédié partiellement à l'absence d'énoncés de politique clairs au sujet de l'aide en matière de population, si évidente il y a cinq ans. Il y a trois énoncés de politique pertinents, qui sont tous publiés et offerts à toute personne qui en fait la demande :

a) L'énoncé de politique du gouvernement de février 1995 intitulé *Le Canada dans le monde* inclut parmi les menaces éventuelles à la sécurité la « surpopulation » et la « croissance démographique » en précisant qu'en Afrique, la politique canadienne visera entre autres à « remédier [...] aux facteurs comme la détérioration de l'environnement, la croissance démographique et la pauvreté [...] ». Six priorités en matière de programmes pour l'aide publique au développement (APD) du Canada sont mentionnées, dont trois ont manifestement une incidence sur la politique démographique :

i) « Les besoins humains fondamentaux, afin d'appuyer les efforts dans les domaines des soins de santé élémentaires, de l'éducation de base, de la planification familiale, de la nutrition, de l'eau, de l'hygiène et du logement. [...] Le Canada consacrera 25 p. 100 de son APD aux besoins humains fondamentaux comme moyen de renforcer l'accent donné à la question de la sécurité de l'individu. » Le Comité exécutif des hauts fonctionnaires de l'ACDI a inclus dans la sous-catégorie de la « planification familiale » « la planification familiale et la santé génésique », y compris les services de planification familiale, les services de base liés à la santé génésique, la lutte contre les maladies transmises

sexuellement/le VIH/le SIDA et l'accroissement de la capacité, y compris notamment la collecte et l'analyse de données démographiques);

ii) « Les femmes et le développement »;

iii) « Les droits de la personne, la démocratie et le bon gouvernement. »

b) Dans son *Énoncé sur la population et le développement durable* d'août 1994 (c.-à-d. à la veille de la CIPD), l'ACDI énumère ses objectifs comme suit :

— promouvoir une meilleure compréhension de l'incidence de la dynamique de la population sur le développement durable;

— s'occuper des pressions démographiques sur celui-ci;

— favoriser la prestation de services de santé intégrés en matière de reproduction axés sur la clientèle et centrés sur des services de planification familiale de haute qualité;

— mettre l'accent sur la santé, l'éducation et les activités rémunératrices pour les femmes afin d'atteindre des niveaux de population compatibles avec un développement durable.

Le document décrit ensuite brièvement certains points saillants de « l'approche polyvalente » utilisée par l'ACDI pour atteindre ces objectifs¹. Le document se termine toutefois par une mise en garde **en très grosses lettres** selon laquelle les décisions relatives à la programmation et l'allocation des ressources en matière de population « seront prises dans le cadre du cycle de planification organisationnelle de l'ACDI », ce qui signifie qu'il appartient dans les faits aux directions générales distinctes et quasi autonomes de l'ACDI de déterminer la nature et l'envergure des mesures à prendre sans que les cadres supérieurs ne leur donnent d'orientation claire quant à une approche générale. Ce document de deux pages est tout à fait insuffisant pour servir de base à l'établissement systématique de programmes.

c) La *Stratégie pour la santé de l'ACDI* de novembre 1996 énonce les « principaux défis en matière de santé dans les pays en développement », y compris notamment la santé des femmes, la situation des femmes, l'analphabétisme et la faible scolarité, surtout parmi les jeunes filles et les femmes, la croissance démographique rapide et les migrations campagne-ville. Le document souligne que la croissance démographique entraîne une baisse du PIB par habitant dans un grand nombre des pays les plus pauvres et que, si l'on ne répond pas à l'énorme besoin de services de planification familiale, il sera très difficile de réduire la pauvreté ainsi que de prévenir et de combattre les maladies transmises sexuellement et le VIH/SIDA. D'après le document, « la grande priorité est accordée au renforcement des systèmes de santé nationaux et à l'amélioration de la santé de la femme et de la santé génésique ». Ce dernier « objectif stratégique » inclurait des sous-catégories comme la maternité sans risque, les programmes axés sur la santé des femmes, la prestation de services de planification familiale de qualité ainsi que de services d'information, d'éducation et de communication au sujet de la santé génésique. L'énoncé ministériel de l'OCDE de mai 1996 sur la santé génésique et le planning familial (cité précédemment) est mis en évidence dans le document pour indiquer qu'il s'agit d'un engagement auquel souscrit le Canada. Il est intéressant de noter que les observations des ONG au sujet de l'ébauche originale ont abouti au renforcement des aspects intéressants la population

de la *Stratégie*. Toutefois, jusqu'ici, l'ACDI n'a à peu près rien fait pour mettre celle-ci en oeuvre dans des programmes spécifiques, et ce fait a déjà été noté par d'autres pays.

Ces déclarations gouvernementales sont sensées et satisfaisantes en elles-mêmes. Toutefois, il faudrait à titre prioritaire élaborer un énoncé de politique sur la population et le développement plus exhaustif et détaillé que le bref énoncé sur le « développement durable ». Il devrait être communiqué aux ONG et à d'autres intéressés pour qu'ils fassent leurs commentaires, et être diffusé sans tarder².

Le processus d'élaboration et d'approbation d'un document de ce genre servirait à deux fins. Premièrement, au sein de l'ACDI, il susciterait une discussion et élargirait la compréhension, à l'échelle de l'Agence, de l'importance et de la nature des rapports entre la population et le développement et permettrait par conséquent d'établir des programmes plus nombreux et améliorés en matière de population. Beaucoup de responsables sont encore mal à l'aise avec ce dossier ou entretiennent des doutes à ce sujet et ce, semble-t-il, plus que les autres grandes agences d'aide, malgré la priorité que la haute direction de l'ACDI dit lui accorder. Le nombre d'experts qualifiés en démographie que compte l'organisation n'est guère plus élevé qu'il y a cinq ans, lorsque l'auteur a signalé le problème, et l'on commence à peine à déployer des efforts pour remédier à la situation.

Deuxièmement, en dehors du contexte de l'ACDI, la rédaction et la diffusion d'un énoncé de politique serviraient à préciser le rôle du Canada dans le domaine de la population et à stimuler un débat sur cette question dans le milieu politique et parmi les membres intéressés du public de même que parmi les ONG canadiennes qui s'occupent de développement. Malgré la participation de haut calibre de divers députés aux conférences du Caire et de Beijing, cette question n'a guère suscité d'intérêt parmi les parlementaires jusqu'à ce qu'on ait entrepris des mesures au printemps pour former une « Association parlementaire pour la population et le développement », composée de représentants de tous les partis. De plus, malgré une bonne volonté générale, les ONG canadiennes, à l'exception de la Fédération pour le planning des naissances du Canada, ne se sont guère penchées directement sur ce dossier et n'y ont guère participé. Des démarches ont été entreprises (auxquelles l'auteur, entre autres, participe) afin de remédier à cette situation en créant une nouvelle petite organisation appelée provisoirement *Action Canada pour la population et le développement* (ACPD), qui aurait pour mission de promouvoir et d'appuyer le programme d'action de la CIPD et de stimuler des discussions et des recherches sur la population et les questions connexes (y compris les migrations).

Financement et programmes en matière de population

L'assistance canadienne en matière de population a souffert ces dernières années non seulement de l'absence d'un énoncé de politique complet mais aussi des facteurs suivants :

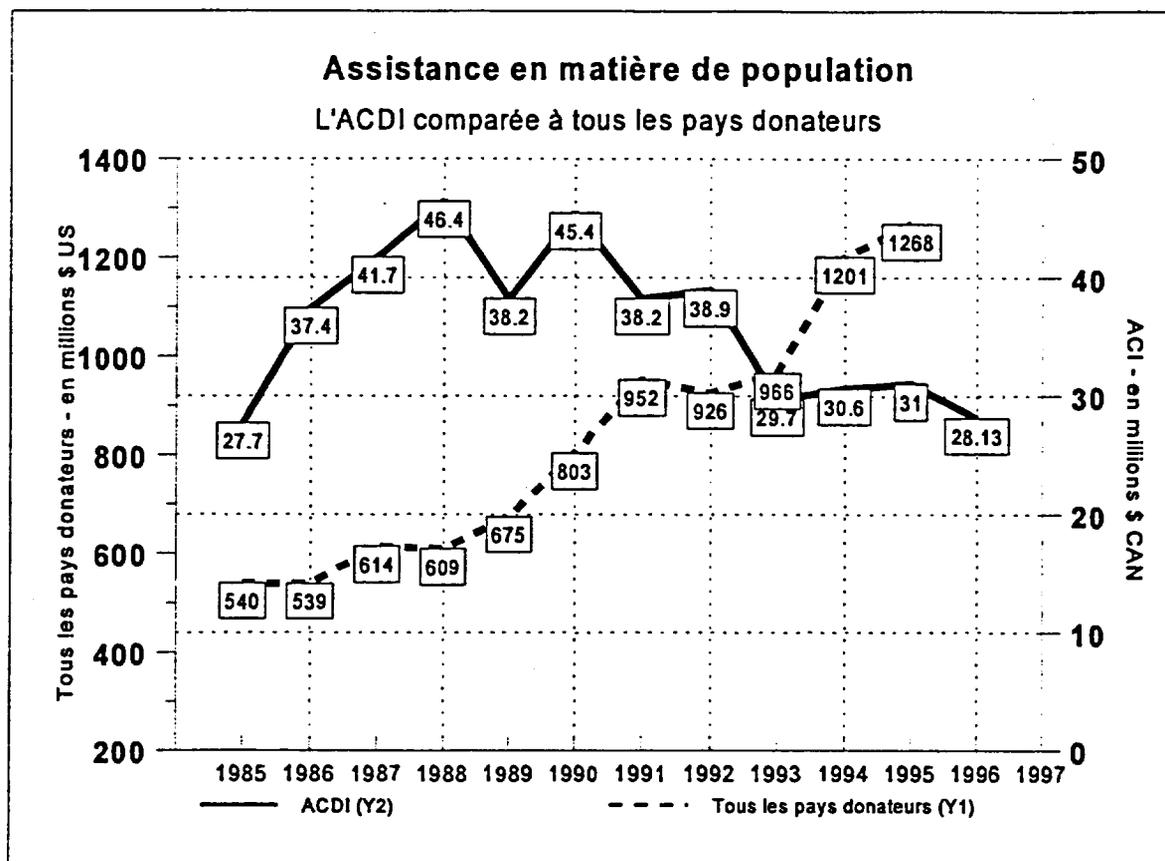
— les pressions croissantes exercées sur notre APD en baisse par les conséquences de l'adaptation structurelle, l'instabilité politique de l'après-guerre froide, les conflits régionaux,

les mouvements massifs de réfugiés, et les nouvelles réalités environnementales comme les changements climatiques;

- la pénurie déjà évoquée, à l'ACDI, de spécialistes des questions de population;
- les distractions qu'ont constituées les réorganisations prolongées à l'ACDI et qui, espère-t-on, sont maintenant enfin terminées;
- les changements ministériels répétés.

En 1990-1991, notre assistance en matière de population, définie d'après les critères du CAD, s'élevait à 45,4 millions \$ (correspondant à 1,5 % de notre APD à cette époque, part que l'auteur avait recommandé de porter à 2 %). Elle a été réduite de manière draconienne de 30 % au cours des trois années suivantes, mais de 1993-1994 à 1995-1996, grâce aux vaillants efforts déployés par quelques responsables à l'ACDI, elle a été maintenue à environ 30 millions \$, malgré la compression du budget général de l'ACDI. En 1996-1997, les décaissements sont tombés à un creux jamais atteint en 10 ans de 28,13 millions \$. Comme les autres États membres de l'OCDE ont augmenté le montant de leur assistance en matière de population en réponse à la CIPD, nous nous situons à l'heure actuelle à peu près au dixième rang seulement quant à nos dépenses par habitant à ce chapitre et à ce rang également pour nos efforts en vue d'atteindre l'objectif fixé à la CIPD, que nous avons accepté au Caire ainsi qu'à l'OCDE. Il ne s'agit pas là d'un bilan très honorable pour un pays qui se pique d'être si déterminé à satisfaire aux besoins prioritaires du Tiers Monde. Nous nous situons derrière les États-Unis, même après les mesures draconiennes imposées par le Congrès Gingrich.

Le graphique ci-dessous permet de voir cet écart marqué entre la tendance générale à la hausse des décaissements des pays donateurs au chapitre de l'aide en matière de population et la tendance marquée à la baisse de ceux du Canada. (L'aide accordée par tous les pays est indiquée en fonction des critères de la CIPD, comme elle était signalée dans le tableau sur les contributions individuelles de la page 32, tandis que le montant d'aide du Canada était indiqué en fonction des critères du CAD. Cela n'élimine toutefois pas le contraste flagrant.)



Pour respecter les engagements acceptés par le Canada, il faudrait que notre montant d'aide atteigne environ 140 millions \$CAN (critères du CAD) ou 146 millions \$US (critères de la CIPD) par année d'ici l'an 2000, comme nous l'avons déjà signalé à la page 32. Il n'y a malheureusement aucune chance pour que nous puissions même nous rapprocher de ces montants. Toutefois, il faudrait promptement rétablir le niveau d'assistance à ce qu'il était en 1990-1991 et consentir en outre des augmentations appréciables de 10 ou 15 millions \$ par année pour les deux ou trois prochaines années.

Voici quelques-uns des points saillants des décaissements au chapitre de la population en 1996-1997 :

- * 9,47 millions \$ pour le FNUAP (contre 11,6 millions \$ en 1994-1995);
- * 4,5 millions \$ pour la FIPF, par l'entremise du FNUAP (ce décaissement atteignait auparavant 8 millions \$, mais il a été presque éliminé par un ancien ministre en 1995, sans explication, puis partiellement rétabli un an plus tard);

* pour l'Asie, 6,42 millions \$ plus 4,5 millions \$ en aide en nature afin de poursuivre, de concert avec d'autres donateurs, le programme de longue date et largement fructueux mené au Bangladesh;

* pour l'Afrique et le Moyen-Orient, 2,45 millions \$ destinés à des activités modestes en Érythrée, en Tanzanie, en Égypte et en Afrique australe (rien dans les pays francophones);

* pour les Amériques, rien (en 1995-1996, un programme de petite envergure, soit de 475 000 \$, a été mené en Haïti; le montant total de notre aide dans ce pays atteint environ 47 millions \$).

L'équilibre des démarches, par opposition à leur *niveau*, semble à peu près convenable, sauf pour les exceptions importantes suivantes :

a) Il faudrait rétablir à son **niveau original** notre **contribution à la FIPF** étant donné la grande qualité du travail sur le terrain accompli par cette organisation et le rôle utile qu'elle joue dans l'orientation et la coordination du travail des ONG canadiennes et des autres ONG oeuvrant dans le domaine du planning familial à l'étranger;

b) Nous devrions **mettre davantage l'accent sur l'Afrique**, où le problème démographique se pose avec la plus grande acuité, et où, d'après *Le Canada dans le monde*, nous allons nous occuper de la croissance démographique, qui constitue un des trois principaux thèmes de notre action (voir ci-dessus);

c) Il faudrait **entreprendre une démarche spéciale en Afrique francophone**, étant donné que :

— les problèmes démographique sont particulièrement graves dans la plupart des pays de cette région (voir les pages 3 et 34);

— il s'agit d'une région qui suscite beaucoup d'intérêt pour notre politique étrangère et où nous concentrons une bonne part de notre aide (nous avons accordé pendant des années une aide généreuse au Rwanda et au Burundi, mais nous n'avons pas dépensé un cent au chapitre de la population dans ces pays);

— d'autres pays industrialisés francophones, notamment la France, ont des programmes négligeables d'aide en matière de population, ce qui fait du Canada le seul intervenant éventuel sérieux dans le domaine, mis à part USAID.

En outre, les arguments que nous avons fait valoir antérieurement dans ce document sous la rubrique des « Enjeux pour l'avenir » (voir page 35) devraient être examinés par les experts de l'ACDI.

L'ACDI doit sans tarder faire plus pour garantir la présence d'experts en population dans ses diverses directions générales. Autrement, les programmes ne seront pas efficaces.

Autres activités en matière de population

Malgré la présence dans son hall d'entrée d'une horloge montrant l'accroissement incessant de la population mondiale minute par minute, le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) a abandonné au début des années 1990 la plupart de ses programmes de recherche démographique. Pendant un certain temps, il a continué (malgré des critiques exprimées par certains groupes féminins) un petit projet d'aide à la recherche sur un vaccin contraceptif en Inde, mais cette initiative est maintenant terminée, et ses travaux dans le secteur de la santé sont effectués à contrat³. On pourrait espérer qu'une organisation prestigieuse comme le Centre interviendrait au moins à un niveau minimal dans le domaine de la population en tant qu'élément clé bien que complexe du développement. Il est fortement conseillé que la nouvelle administration du CRDI réexamine la possibilité de trouver un créneau de recherche convenable dans le domaine de la population dont le Centre pourrait s'occuper, en se basant peut-être sur certaines priorités en matière de recherche cernées à la CIPD et en consultant aussi des démographes canadiens ou des ONG canadiennes concernées.

La politique étrangère du Canada doit faire régulièrement entrer en ligne de compte les conséquences à long terme des transformations démographiques en tant que thème sous-jacent des tendances immédiates et elle doit contribuer davantage à sensibiliser la communauté internationale aux enjeux. Il faut donner et écouter des avertissements pour prévenir des difficultés futures. Tout cela a déjà été dit. Nous recommandons :

- a) que le MAECI et d'autres ministères et organismes, y compris l'ACDI et CIC, incluent régulièrement dans leurs comptes rendus et évaluations de pays et de régions une indication des conséquences politiques, économiques et sociales des tendances probables en matière de population et de migrations. Cela ne se fait pas régulièrement. Il faudrait insister, dans les séances d'orientation à l'intention des nouveaux chefs de mission canadiens, sur l'importance de tenir compte de ces tendances et d'en faire rapport;
- b) que les déclarations ministérielles en matière de politique étrangère et de développement faites par le Canada à l'ONU et dans d'autres tribunes internationales importantes, de même qu'au Canada, soulignent régulièrement l'importance des facteurs démographiques et liés aux migrations. Cela aussi se fait rarement;
- c) que le Canada s'emploie à obtenir qu'il soit fait mention des questions de population et de migrations dans les communiqués des sommets du G-7, du Commonwealth, de la Francophonie, de l'APEC et d'autres groupes multilatéraux et qu'il s'efforce de faire en sorte que les dirigeants qui participent à ces réunions discutent réellement à l'occasion de ces sujets. Cela s'est rarement produit, malgré ce que laissent supposer les textes peaufinés des communiqués;
- d) qu'en dehors des organisations de l'ONU dont la mission principale est axée sur la population ou les migrations, comme le CPD, le Conseil exécutif du FNUAP et le Comité exécutif du HCR, les délégations canadiennes saisissent les occasions de signaler

l'importance de ces questions au sein des commissions et organisations de l'ONU qui s'occupent des questions des femmes, des droits de la personne, du développement, de l'environnement et d'autres questions de ce genre. Il s'agit de rappeler constamment l'interdépendance complexe de toutes ces questions et d'empêcher qu'elles ne soient trop exclusivement considérées comme des sujets d'intérêt ou d'action distincts.

Il reste aussi beaucoup à faire au Canada. Il faut encourager une plus grande activité collective de la part des ONG, du milieu universitaire et des groupes de réflexion canadiens (dans les domaines de la recherche, de la promotion et de l'éducation du public) dans les dossiers de la population et du développement internationaux et dans les domaines connexes, y compris celui des migrations internationales (au sujet desquelles il semble exister une relation contradictoire entre tout au moins certains responsables et certaines ONG). On accomplit actuellement des progrès généraux, mais il faudrait faire plus afin de créer le contexte intellectuel de soutien (ou de critique s'il y a lieu) des politiques officielles. Les enjeux sont trop importants pour l'avenir à long terme du Canada et du monde pour qu'on les confie uniquement soit aux pouvoirs publics soit aux autres intervenants. Les ministères et les établissements privés devraient considérer ce soutien réciproque comme une priorité.

Dans l'administration fédérale même, le MAECI, le CIC et l'ACDI devraient participer à un dialogue ministériel de haut niveau plus soutenu au sujet des enjeux et des tendances de base, en plus de poursuivre les rapports réguliers actuels aux échelons inférieurs qui semblent fonctionner de manière satisfaisante. Comme nous le signalons dans la prochaine section, il faudrait également s'occuper des questions de migration. Bien sûr, des organismes qui sont touchés par les questions de population, comme Condition féminine Canada et Santé Canada, devraient aussi régulièrement participer à ce dialogue de haut niveau.

.....

Notes de la section A

1. Parmi d'autres points importants signalés dans cet énoncé de 1994, mentionnons les suivants : « la planification familiale fondée sur le libre choix, c'est-à-dire le choix fait en toute connaissance de cause, permettant aux individus d'exercer sans risque et de manière responsable leurs droits en matière de reproduction »; « des programmes de planification familiale qui visent à fournir une gamme complète de soins en matière de santé de reproduction... »; le refus de favoriser l'avortement comme méthode de contraception, tout en reconnaissant que « les femmes ont besoin d'un plein accès à la gamme complète de services sécuritaires de santé génésique »; la promotion du « respect des droits de la personne dans la prestation et le développement de contraceptifs... »; et « un appui continu à une programmation reliée aux questions de population et favorisant le développement durable, en particulier l'éducation des filles et des femmes et d'autres mesures permettant à ces dernières

d'élargir leur gamme de choix et d'exercer un meilleur contrôle sur leur vie. »

2. Les cyniques pourront s'interroger sur l'opportunité pour le Canada de produire un énoncé de politique sur la population au sujet d'autres pays alors qu'il n'en a pas qui lui soit propre. L'auteur refuse de s'aventurer dans dans la fondrière que cette question représente sur le plan de la politique intérieure.

3. Ce secteur, appelé « Stratégies et politiques pour des sociétés saines », s'occupe uniquement de recherches sur « des mesures de prévention de la maladie au niveau du ménage, par exemple, amélioration de l'eau potable et moustiquaires imprégnées »; « le processus d'élaboration de la politique d'intérêt public »; et « la reconstruction sociale après une guerre civile et des bouleversements sociaux ». Il s'agit certes dans tous les cas de sujets valables, mais tout de même...

B : Migrations et réfugiés

La « Stratégie en matière de migrations internationales » du Canada

Depuis plusieurs années, au moyen d'une démarche attentive comportant des colloques, des consultations publiques et des réponses au défi des réunions multilatérales, le Canada a graduellement consigné par écrit, mais non pas en un seul et même endroit, une « Stratégie en matière de migrations internationales » plus vaste que celle que nous avons auparavant, allant au-delà des questions intéressant les réfugiés et l'asile, qui demeurent néanmoins les plus épineuses et les plus controversées. Il faudrait mettre à jour la Stratégie et la publier dans un seul et même document, en faisant le lien entre son analyse et le document proposé sur la population et le développement.

Nous décrivons dans cette section les trois éléments principaux de la Stratégie, au moyen de citations et de paraphrases tirées de divers énoncés officiels. Les commentaires et suggestions de l'auteur suivent chaque élément.

i) Stratégie : La prévention des migrations involontaires, par des démarches à long terme en vue de s'attaquer aux causes profondes, c'est-à-dire la prévention des situations qui causent les migrations de personnes qui préféreraient rester dans leur pays mais qui sont « forcées par la guerre, un conflit interne, des catastrophes environnementales, des violations des droits de la personne, etc., ou qui se croient forcées de déménager par l'impossibilité de survivre économiquement à leur lieu de résidence » (il s'agit d'une version de « l'option de demeurer dans son pays » présentée à la CIPD et dont nous avons discuté à la Partie II, page 46). Il faudrait « explorer les liens entre les flots de migrations et les politiques sur l'aide au développement, la croissance démographique, le commerce et l'investissement, les droits de la personne et le bon gouvernement, la détérioration de l'environnement et les conflits civils et internationaux ». Toutefois, un accroissement de l'aide ne constitue pas une panacée; les ressources sont restreintes, et il faut mener des recherches pour explorer « des stratégies d'aide bien ciblées ». Il est question aussi d'autres « stratégies ciblées visant à améliorer la sécurité des personnes, notamment à améliorer les droits de la personne et le bon gouvernement ». Les pays d'origine et les pays d'accueil assument une « responsabilité mutuelle » de remédier aux facteurs qui interviennent dans les migrations forcées ou irrégulières. Il faut recueillir une information améliorée sur les relations entre les facteurs d'offre et les facteurs de demande.

Commentaire : Il s'agit là d'excellents énoncés de la situation. Toutefois, bien que le Canada revienne constamment sur la question des « causes profondes » susmentionnées, il n'intervient pas vraiment de manière concrète, du moins pas dans le contexte des migrations. Il faut effectuer un examen plus systématique de ces « causes profondes » et de leurs conséquences

pour le Canada en se basant sur des travaux interministériels et des recherches universitaires ciblées. L'étude « Metropolis » de CIC porte indirectement sur un aspect (l'intégration des migrants dans les villes des pays d'accueil), mais il faudrait peut-être aussi examiner la situation dans les villes des pays d'origine, qui accueillent les migrants des régions rurales et qui deviennent elles-mêmes des points de départ pour les migrations. Jusqu'ici, seuls des pays industrialisés participent à l'initiative. Il faudrait aussi se pencher sur plusieurs autres sujets, dont la plupart sont déjà énumérés dans les passages cités ci-dessus.

Pour étudier efficacement ces questions, il faut remédier aux déficiences dans le dialogue et les rapports interministériels. Les relations courantes entre CIC et le MAECI en matière de migrations sont satisfaisantes, bien que l'unité concernée au MAECI soit assez petite et fort préoccupée par d'autres questions, ce qui ne lui laisse guère le temps d'étudier les tendances à long terme. CIC et l'ACDI entretiennent aussi de bonnes relations dans des dossiers spécifiques comme celui de la coopération avec le HCR à des endroits comme la Bosnie. Mais les responsables de CIC et de l'ACDI ne semblent pas avoir établi un dialogue systématique et de haut niveau sur de plus vastes questions, comme nous le recommandons il y a cinq ans. Signalons également l'absence complète de dialogue entre CIC et les responsables de la politique commerciale au MAECI et au ministère des Finances, et par conséquent le manque de sensibilisation de ces deux derniers ministères aux contradictions ou aux écarts fondamentaux entre le libre mouvement des biens et des capitaux, qui ne cesse de se développer, et les obstacles constants à la libéralisation des mouvements de la plupart des catégories de travailleurs, comme nous en avons discuté à la Partie II (voir page 45). On constate cette même dichotomie parmi les universitaires canadiens; les experts en migration et les experts du commerce évoluent dans des mondes différents. Il n'est pas question de modifier ces orientations de base, mais nous devrions envisager l'avenir éloigné et encourager d'autres personnes à le faire.

ii) Stratégie : La protection « des personnes dans le besoin, c'est-à-dire des réfugiés et des personnes qui se trouvent dans des situations analogues à celles des réfugiés », autrement dit :

« le maintien de notre système de détermination du statut de réfugié, assorti d'une coopération active avec le HCR pour garantir des interventions humanitaires et accroître la coopération internationale en vue de la protection des droits des personnes qui sont forcées de fuir leur foyer »;

l'encouragement à la réinstallation pour assurer la protection des personnes qui ne peuvent pas recourir aux initiatives de « rapatriement volontaire ou d'intégration locale »;

la mise en évidence, à titre prioritaire, des besoins des femmes réfugiées et la promotion, auprès du HCR, de nos propres lignes directrices sur la persécution basée sur le sexe pour les réfugiés, ces lignes directrices ayant été reconnues à la conférence de Beijing.

Commentaire : Le Canada jouit d'un bilan honorable dans ce domaine, malgré les vives critiques faites par certaines ONG et certains spécialistes universitaires canadiens. Le principal problème est lié au taux d'acceptation des demandes du statut de réfugié par la Commission d'immigration et du statut de réfugié (CISR). Sur les 27 000 à 30 000 demandes présentées au Canada chaque année, environ 20 % sont retirées avant la tenue d'une audience, de 30 à 35 % sont rejetées tandis que les 45 à 50 % qui restent sont acceptées (ou, si l'on se base sur le système dichotomique plus strict employé à l'échelle internationale, 56 % ou plus de « oui » et 44 % ou moins de « non »). Ce taux est beaucoup plus élevé que celui de tout autre pays et n'a guère changé en cinq ans. Voici quelques-unes des raisons données pour expliquer le pourcentage élevé de réponses positives :

- a) en tant qu'organisme quasi judiciaire, le tribunal de la CISR doit accorder le bénéfice du doute aux demandeurs, comme le HCR lui-même recommande de le faire, et n'est donc pas obligé de pousser à sa limite la recherche de preuves;
- b) dans notre système, s'il y a désaccord entre les deux membres du tribunal, la demande est acceptée;
- c) les autres pays se montrent plus lents, imposent aux demandeurs vulnérables des exigences déraisonnables de preuves spécifiques de persécution ou sont moins sensibles aux questions de droits de la personne;
- d) nous avons ouvert la voie en ce qui concerne l'établissement de critères de persécution fondée sur le sexe, auxquels le HCR a applaudi, et seuls quelques pays nous ont emboîté le pas; par exemple, la violence conjugale peut être acceptée comme une forme de persécution par la CISR, mais uniquement si l'État (p. ex., certains pays musulmans) ne protège pas l'épouse, comme au Bangladesh, en Iran ou dans les pays du golfe Persique, ou qu'il est incapable de faire face à la situation, comme c'est le cas de certains pays des Antilles. (Environ 600 demandes sur 1 100 ont été acceptées pour ce motif);
- e) aucun des renseignements fournis ne doit faire l'objet d'une cote de sécurité, et d'ailleurs les gouvernements désinforment souvent les diplomates canadiens quant au traitement qu'ils accordent aux citoyens de leur pays;
- f) conscients du « fardeau moral » qu'ils assument, les nouveaux membres de la CISR tendent à accepter les demandes durant leur première année, après quoi ils se familiarisent davantage avec la situation, mais le personnel se renouvelle en moyenne tous les deux ans et demi;
- g) les tribunaux prennent des décisions indépendantes pour chaque cas, mais l'on s'efforce de réduire les divergences; certains cas analogues sont par exemple acceptés dans une proportion de 25 % à Montréal et de 2 % à Vancouver;
- h) les membres sont désormais recommandés au moyen d'un processus plus indépendant et impartial. (Après les élections de 1993, 50 % ont été remplacés d'un coup par le nouveau ministre et un grand nombre des nouveaux membres étaient des défenseurs déclarés des droits des réfugiés.)

La plupart de ces raisons (et d'autres que nous n'avons pas énumérées pour défendre les pratiques de la CISR) sont valables, mais l'on peut s'interroger sur la déclaration faite par la

présidente de la CISR, à savoir que « les Canadiens ont mis au point le meilleur processus de détermination du statut de réfugié du monde, un processus qui traduit les qualités les plus admirables du caractère canadien ». Il s'agit certes du processus le plus généreux et (de l'avis de certains) le plus naïf. On pourrait donner de nombreux exemples bien connus de demandes frauduleuses ou exagérées qu'ont réussi à défendre d'habiles avocats spécialisés dans les cas d'immigration, de tentatives systématiques de retarder des décisions afin que des demandeurs risquant d'être refusés puissent continuer à profiter des services sociaux et médicaux canadiens, de décisions peu judicieuses prises par des membres sans expérience et de décisions controversées, notamment au sujet de Russes s'affirmant persécutés en Israël et, récemment, au sujet du cas d'un mineur mettant en doute les normes britanniques et américaines.

Cette situation entraîne les deux résultats négatifs suivants :

Le plus important est le danger que le public, voyant accepter depuis longtemps un aussi grand nombre de demandes clairement frauduleuses ou déraisonnables, ne s'oppose à tort à toute la notion de réfugiés voire d'immigrants en général. L'appui accordé à l'immigration dans un grand nombre de secteurs de l'opinion publique est déjà fragile.

Il y a aussi risque que le Canada ne perde une part du respect international pour ses politiques. Des représentants du HCR ont critiqué en privé notre taux d'acceptation, qu'ils jugent trop élevé, tout comme ils ont critiqué celui de la Finlande parce qu'il est trop bas (0,2 %) sans aucun doute parce que l'une et l'autre situations jettent le discrédit sur le système des réfugiés au sens de la Convention. D'autres pays, principalement européens, considèrent nos lignes directrices au sujet de la persécution fondée sur le sexe comme trop vastes, ainsi que nous l'avons déjà mentionné. Ils font également remarquer que notre taux élevé d'acceptation attire des demandeurs éventuels à des points de départ en Europe, comme Francfort, où nous tentons ensuite de les bloquer en invitant les lignes aériennes à appliquer des mesures de contrôle de l'accès. Notre politique traduit certes une certaine hypocrisie, peut-être inévitable, puisque nous vantons l'accueil que nous réservons aux réfugiés véritables qui parviennent à entrer au Canada tout en faisant notre possible, par l'application de mesures de contrôle à l'étranger, pour empêcher les immigrants irréguliers (qui incluent nécessairement la plupart des demandeurs du statut de réfugié) d'arriver ici.

Le premier résultat éventuel décrit ci-dessus est si important qu'il faudrait accorder sans tarder la priorité à l'application de mesures équitables pour réformer le fonctionnement de la CISR de façon à ce que les décisions au sujet des demandes d'asile donnent toujours l'impression d'être prises d'une manière juste, sans qu'il y ait toutefois l'excédent actuel de cas acceptés pour des raisons douteuses. Beaucoup de choses en dépendent. Cela ne veut pas dire que la réforme est simple à opérer : les ONG canadiennes qui travaillent si sérieusement au nom des réfugiés critiqueront inévitablement toute mesure prise, mais il faut bien faire comprendre que le système actuel met en danger la tolérance future de la société canadienne. On peut aussi s'attendre à une opposition bien organisée à la réforme de la part du nombre considérable de conseillers et d'avocats spécialisés dans l'immigration qui dépendent du système, beaucoup de manière honnête, mais certains en tant qu'exploiteurs de leurs clients.

Nous l'avons déjà signalé, les migrations mondiales constituent actuellement en un sens une activité économique énorme et diversifiée.

D'autres mesures peuvent aussi être prises. Les efforts déployés par la CISR afin d'accélérer le processus décisionnel méritent l'appui du gouvernement. Comme la CISR l'a recommandé, il faudrait augmenter le taux de renvoi des demandeurs rejetés et rendre le renvoi plus inévitable. Dans certains cas, cela peut entraîner des discussions plus dures avec les pays qui refusent de reprendre leurs ressortissants, peut-être au moyen d'une concertation internationale. Parallèlement aux réformes visant la CISR, le gouvernement devrait revenir sur sa décision, annoncée en janvier, de retarder pendant une période exagérée de cinq ans l'octroi du statut de résident permanent, et par conséquent du droit de parrainer des parents, dans le cas des demandeurs d'asile acceptés qui arrivent au Canada sans documents (surtout des Somaliens et des Afghans). Le gouvernement dit vouloir ainsi « déterminer les antécédents et la moralité des demandeurs du statut de résident permanent » et empêcher les personnes qui « choisissent peut-être de cacher leur identité » d'abuser du système. Une audience convenable de la CISR devrait déjà avoir permis d'établir s'il s'agit de réfugiés de bonne foi (ce qui est difficile sinon impossible à faire sans déterminer l'identité des personnes); autrement, pourquoi les accepter? Même si leurs antécédents et leur moralité sont déficients, ces personnes resteront sans doute néanmoins au Canada.

Sur la scène internationale, nous devrions persévérer dans nos tentatives de longue date en vue de conclure un protocole d'entente avec les États-Unis (voir page 59). Il ne faudrait toutefois pas trop compter sur cette entente, si elle est effectivement conclue, pour réduire le flot de demandeurs venant de ce pays. En effet, le nombre de personnes autorisées à entrer, d'après le projet d'entente, est faible, et il est peu probable que les États-Unis (que la conclusion d'une entente ne semble guère enthousiasmer) voudront augmenter considérablement ce nombre dans l'avenir. Nous parviendrons à réduire le flot de demandeurs d'asile uniquement en dissipant l'impression d'indulgence que de notre système. Pour les raisons que nous avons déjà expliquées, nous ne devrions pas nous attendre, au cours des prochaines années, à la conclusion avec l'UE d'une entente parallèle à la Convention de Dublin sur le « chalandage de l'asile ». Le Plan d'action Canada-UE prévoit vaguement l'obligation des parties de chercher à établir des mécanismes convenables de coopération multilatérale et bilatérale en vue de la gestion des mouvements de migrants et de demandeurs d'asile; la manière d'y parvenir n'est toutefois pas précisée. Nous devrions néanmoins poursuivre l'élargissement de notre coopération avec l'UE.

Les récents changements réglementaires visant à systématiser l'entrée pour des motifs humanitaires de réfugiés au sens de la Convention et de personnes dans des situations analogues à celle de réfugié représentent une amélioration sur le plan organisationnel. Il faut toutefois s'attendre non pas à une augmentation mais plutôt à une diminution du nombre de réfugiés au sens de la Convention qui sont choisis à l'étranger parmi ceux que nous proposent le HCR ou nos propres fonctionnaires. (Comme nous l'avons déjà signalé, la plupart de ces réfugiés, qui attendent par exemple dans des camps, ont beaucoup

plus besoin d'aide que les demandeurs d'asile, authentiques ou non, plus fortunés qui réussissent par leurs propres moyens à arriver à nos points d'entrée.) Cette année, comme au cours des dernières années, le gouvernement dégagera des fonds pour environ 7 300 personnes seulement. Ce nombre devra désormais inclure les ressortissants de certains pays désignés par le Canada (actuellement la Bosnie, la Croatie et l'Iran), qui ne répondent pas à la définition donnée dans la Convention, qui ne vivent pas nécessairement à l'extérieur de leur pays mais qui sont « sérieusement et personnellement touchés par la guerre civile ou un conflit armé », ainsi que certains ressortissants du Guatemala et du Salvador, qui ont été privés de leurs droits civils et emprisonnés pour dissidence politique. Les parrainages privés permettent d'augmenter le nombre de personnes dans ces catégories ainsi que d'autres personnes se trouvant à l'extérieur de leur pays qui « souffrent de violations flagrantes des droits de la personne » (aucun pays précis n'est désigné). Selon l'annonce faite par CIC, les changements récents favoriseront ces parrainages, qui sont toutefois de plus en plus difficiles à obtenir de nos jours. **Il faudrait promptement et sensiblement augmenter les fonds affectés par le gouvernement à ce chapitre, de façon à pouvoir choisir à l'étranger le même nombre de réfugiés au sens de la Convention qu'auparavant, de même que les cas tout aussi méritoires de réfugiés autres que des réfugiés au sens de la Convention, ainsi que nous l'avons décrit ci-dessus.** Ces dépenses ont des retombées humanitaires beaucoup plus considérables que celles que nous devons continuer à faire, sous le régime actuel, pour les demandeurs au Canada, comme il en a été question à la Partie II, page 42.

En même temps, le Canada devrait faire plus pour favoriser la coopération en matière de protection des droits des personnes qui doivent fuir leur pays. Cela signifie entre autres qu'il faut déployer beaucoup plus d'efforts pour renforcer la charge et le fonctionnement du bureau du Représentant spécial de l'ONU pour les personnes déplacées dans leur pays (voir Partie II, page 50) et, d'une manière générale, multiplier les initiatives au nom de cette catégorie de personnes. Il faudrait aussi s'employer à intéresser davantage aux questions liées aux réfugiés l'appareil, à Genève, s'occupant des droits de l'homme et à obtenir que le HCR l'appuie davantage au fur et à mesure de son amélioration, bien que cela soit certes plus facile à dire qu'à faire. Nous devrions réexaminer notre défense des résolutions sur « les droits de l'homme et les exodes massifs » à la Commission des droits de l'homme de façon à ce qu'elles aient plus d'impact (voir page 50).

iii) Stratégie : La gestion des migrations, définie comme « la promotion de régimes ordonnés en matière de migrations qui permettent de faciliter et de régler d'une manière prévisible les mouvements de personnes » et considérée comme étant largement salubre, malgré les répercussions croissantes sur le plan de la sécurité. Il faut trouver un juste milieu entre la nécessité de se prémunir contre des menaces à la sécurité nationale et internationale et « l'importance de protéger les droits humains de tous les migrants ». Cette protection passe par « la collaboration et la communication d'information entre tous les pays, c'est-à-dire les pays d'origine, d'accueil et de transit ».

Sous ce thème, le Canada affirme d'une part que « l'arrivée non contrôlée de personnes non qualifiées risque de donner naissance à une classe marginale d'étrangers économiquement défavorisés, propice à la montée de l'intolérance et de la xénophobie », tandis que « des mouvements massifs non contrôlés dans les pays en développement peuvent susciter une déstabilisation politique et socio-économique et imposer un énorme fardeau financier » ainsi qu'un « fardeau financier considérable aux pays industrialisés ». Parmi les initiatives à prendre, signalons des mesures contre le trafic de personnes, la criminalité et le terrorisme, la lutte contre l'entrée illégale de personnes au moyen de visas de visiteur, l'imposition d'interdictions à l'étranger et l'exploration de « nouveaux moyens avec d'autres gouvernements afin de conclure des ententes de coopération en vue d'accroître la compatibilité technologique, d'harmoniser les politiques, de communiquer des informations et de partager les risques communs ».

On signale par contre que « l'incidence positive des migrations volontaires et réglementées est évidente [...] soit un accroissement du développement économique et un effet de catalyseur sur le développement futur »; « l'investissement direct à l'étranger est lié à la mobilité à l'intérieur des entreprises des cadres et des spécialistes; l'accroissement du commerce des services est lié à la mobilité des personnes » (spécialistes); tandis que « le mouvement des travailleurs et des spécialistes », par exemple dans l'UE, dans la zone de l'ALENA et dans le cadre des mouvements d'immigration traditionnels « favorise la croissance économique ».

Commentaire : Il ne convient pas d'examiner, dans ce document, les détails de la politique d'immigration du Canada, mais il est bon de voir le Canada maintenir un niveau d'immigration respectable malgré son taux de chômage. Nous nous réjouissons aussi de constater que les modifications récentes, ayant pour effet de limiter l'admissibilité au parrainage par la famille aux parents et aux enfants non mariés tout en préservant pour l'essentiel le programme de « réunion des familles »¹, donnent plus de place aux immigrants spécialisés indépendants (et à leur famille), et de voir qu'on a assoupli les critères de sélection de ces derniers en les liant moins à certaines professions, étant donné que la plupart des immigrants ne restent pas dans les professions ou aux endroits pour lesquels ils avaient été choisis. L'auteur s'oppose toutefois personnellement au maintien du « droit d'établissement » de 975 \$ dans le cas des immigrants et des réfugiés acceptés. Cette taxe d'entrée, comme l'appellent certaines ONG canadiennes, est indigne du Canada et devrait être ramenée à un montant symbolique.

À l'échelle internationale, il faudrait « accroître la coopération dans des dossiers comme celui de l'intégration des immigrants », ainsi que le prévoit le Plan d'action Canada-UE. Mais même si nous avons des choses à enseigner aux autres, nos systèmes sont si différents qu'il est difficile de voir comment nous pourrions le faire. Nous devrions également poursuivre dans la voie des mesures de contrôle internationales contre les migrations illégales, la contrebande et le trafic de personnes, en évitant toutefois de donner l'impression d'être des « maniaques du contrôle », comme les Européens et les Japonais. Nous devrions aussi continuer de multiplier

nos démarches en vue d'aider les pays de l'ex-Union soviétique à établir des systèmes efficaces et équitables de contrôle à la frontière et d'examen des demandes d'asile, dans la mesure où ces pays veulent effectivement qu'on les aide, et veiller à ce que les démarches du Canada, de l'UE et des États-Unis se complètent, ce qui n'est pas nécessairement acquis, en ce qui concerne du moins l'UE.

Remarques générales

Pour appliquer une stratégie internationale efficace, **il faut non pas ménager mais plutôt employer vigoureusement les ressources humaines de tous les ministères concernés.** Comme exemples peu heureux de fausses économies, signalons le retrait en 1995 d'un représentant de CIC à la mission du Canada à l'UE, à Bruxelles, précisément au moment où le traité de Maastricht entrait en vigueur (cette décision vient à peine d'être révoquée) et l'appui accordé par le Canada à une réunion en Europe sur la criminalité, suivi du refus de la GRC d'y envoyer un expert. Il faudrait donner suite aux efforts louables entamés il y a quelques années pour encourager les membres du personnel à l'étranger de CIC à produire davantage de rapports et à s'occuper davantage de liaison. **Il faudrait aussi encourager les missions canadiennes, y compris celles qui ne comptent pas parmi leur personnel d'agents de CIC, à produire plus de rapports et à dialoguer davantage avec les pays d'accueil au sujet des questions de migration (comme au sujet des questions de population!).**

Qu'on nous épargne d'autres réorganisations à CIC. Aucune ne semble être envisagée à l'heure actuelle, mais les réorganisations des dernières années ont semé la confusion parmi le personnel, brouillé les lignes de démarcation entre les sphères de responsabilité et ralenti ainsi l'application de la politique. Les réorganisations de l'ACDI ont eu le même effet.

CIC et les autres ministères ne doivent pas céder à la tentation des mangeurs de chiffres des ressources humaines, c'est-à-dire de classer à outrance par ordre de priorité les organisations internationales, ou encore de favoriser avec excès une approche régionale ou exclusivement multilatérale en matière de migrations et de réfugiés. Il est aussi vrai maintenant qu'il y a cinq ou 10 ans ou même plus que le Canada, pays plutôt petit qui ne fait partie d'aucun groupe donné, doit intervenir sur tous les fronts pour atteindre ses objectifs. Une stratégie internationale n'est pas bon marché; elle ne constitue pas un luxe pour le Canada, comme elle pourrait l'être pour des pays plus importants. D'après les commentaires faits à la Partie II au sujet des diverses organisations qui s'occupent de migrations et au sujet du rôle du Canada au sein de ces organisations, il faudrait se concentrer tout particulièrement sur le HCR, les CI, la coopération Canada-UE et le Groupe de Puebla ainsi que, de manière un peu plus prudente, sur l'OIM et l'OCDE; enfin, à un degré moindre, mais en prévoyant une brève intervention aux réunions clés, au Conseil de l'Europe, au Groupe de Budapest et à l'OTAN.

Il devrait explorer les possibilités futures auprès de l'OSCE, en plus d'accorder une attention et un encouragement prompts à toute mesure intéressant les migrations et des sujets connexes émanant de la région Asie-Pacifique, par exemple de l'APEC.

.....

Notes de la section B

1. En 1995, les immigrants appartenant à la « catégorie famille » (77 061) correspondaient à 36,3 % de tous les « immigrants reçus » (212 270). En outre, les « parents aidés » (29 282), correspondant à 13,8 % du total, étaient inclus dans la catégorie des « indépendants ».

PARTIE IV — Brève conclusion

On peut s'attendre, dans les prochaines décennies, à un fort accroissement de la population mondiale, ainsi que du nombre de personnes désireuses d'entrer dans des pays comme le Canada. Ces tendances, terriblement claires en général mais imprévisibles dans leur détail, continueront à toucher les intérêts canadiens en matière politique, économique et sociale, ainsi que sur les plans du développement et de la sécurité. On peut tracer de l'avenir un tableau complexe où s'entremêlent des facteurs interdépendants et où persistent transformations et troubles. La pauvreté, les conflits et les violations des droits de la personne seront endémiques dans la plupart des régions du globe.

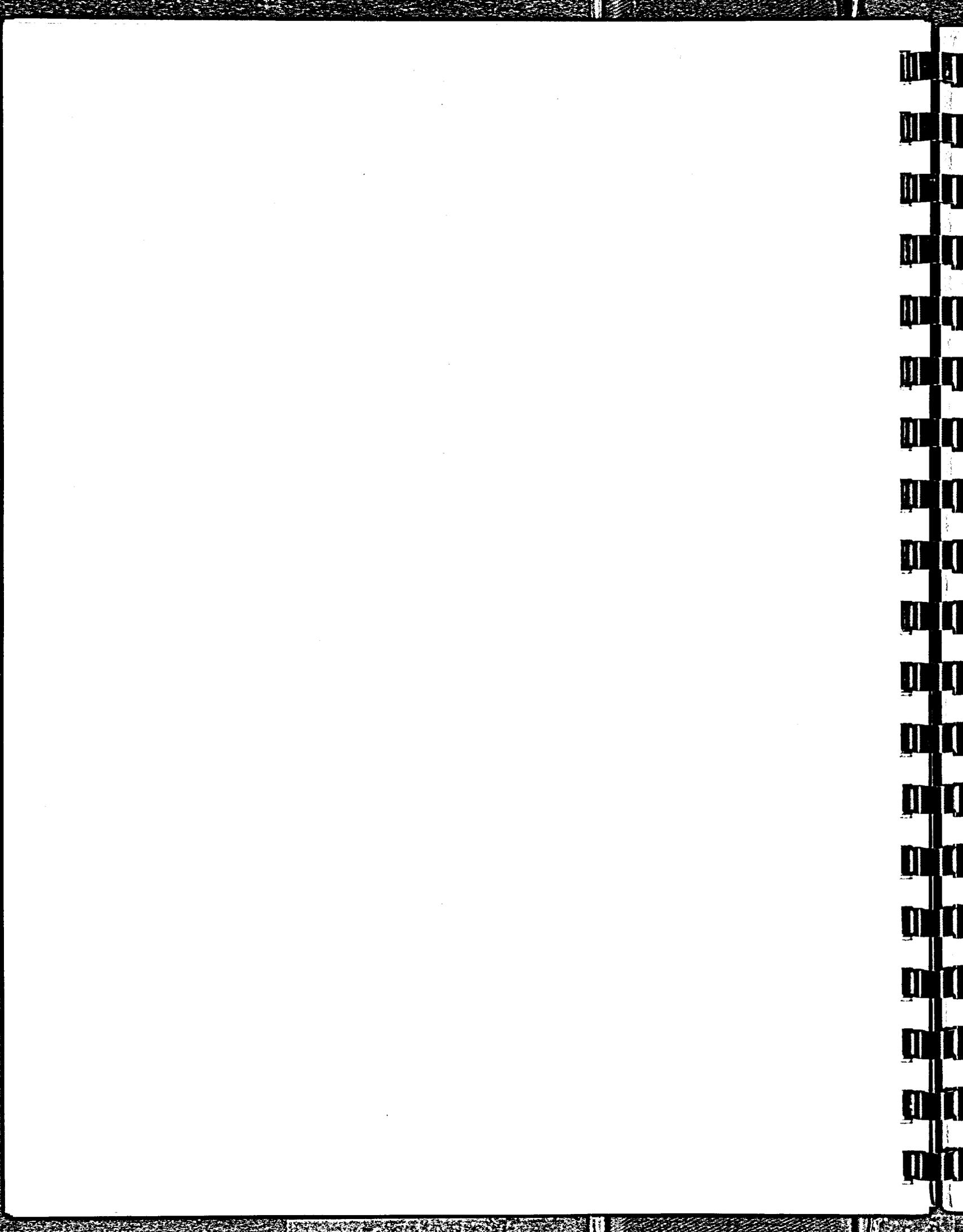
Les gouvernements et le public doivent éviter deux sortes de réactions à cette situation trouble et incertaine. La première serait de relâcher nos efforts sur le plan international et de nous replier sur nous-mêmes, soit par complaisance, en nous répétant des manchettes réconfortantes comme celles basées sur la récente déclaration de l'ONU selon laquelle « le Canada est le meilleur endroit où vivre », soit par concentration excessive sur les problèmes internes dont nous sommes nous-mêmes responsables, comme ceux de l'unité nationale ou des déficits budgétaires. Le monde ne se montrerait alors pas très magnanime à l'égard d'un pays qui dépend autant que le nôtre de la prospérité et des échanges internationaux et dont l'immigration constitue un élément de sa politique nationale.

Il faut aussi éviter le risque de l'indécision et du manque de focalisation, provoqué par un sentiment que les problèmes internationaux, surtout ceux qui touchent les pays en développement, sont trop complexes, trop nombreux, trop interdépendants et rarement solubles. Dans le domaine de la population et des migrations en particulier, comme nous avons tenté de le démontrer dans ce document, des interventions relativement simples sont clairement souhaitables et indispensables, en plus d'offrir de bonnes chances de porter des fruits à condition d'être appliquées avec détermination, de manière soutenue et de concert avec d'autres intervenants.

Il faudrait également que tous les dirigeants et ministères concernés ainsi que les ONG redoublent d'efforts pour souligner au cours de discussions internes et internationales et explorer avec le public les facteurs fondamentaux à long terme qui influent sur la

population et les migrations et qui sont touchés par ces phénomènes, comme le développement, les droits de la personne, la situation des femmes, l'écart entre pays riches et pays pauvres, la mondialisation et l'environnement. Si nous n'accordons pas une attention beaucoup plus vaste à long terme à ces questions, le XXI^e siècle risque de nous réserver des leçons extrêmement pénibles.

.....



LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E

3 5036 20086631 0

