

PROJET TRANSVERSAL MIGRATIONS ET RELATIONS INTERNATIONALES

Compte rendu du cinquième séminaire*
“The Political Economy of Forced Migration in the New Global Order”
par **Stephen CASTLES**, Directeur du *Refugee Studies Centre* de l'Université d'Oxford
2 décembre 2005

Stephen CASTLES s'est exprimé, à l'invitation de Catherine de Wenden, sur le problème des réfugiés et des migrants forcés. Il a montré la nécessité d'appréhender cette question sous l'angle de l'économie politique et les limites des politiques de restriction de l'immigration des pays développés. Il a plaidé en faveur de la création d'une instance internationale chargée, au sein de l'ONU, de gérer tous les aspects de la migration au niveau international. Enfin, il s'est attaché à décrire les initiatives prises ces dernières années par le Royaume Uni, le Haut Commissariat (HCR) des Nations Unies et l'Union Européenne pour juguler les flux de réfugiés et limiter le nombre de demandeurs d'asile en Europe.

Prof. Stephen CASTLES est Directeur du Refugee Studies Centre du Département de Développement International de l'Université d'Oxford. Il a travaillé en tant que consultant pour le gouvernement australien, l'Organisation Internationale du Travail, l'Union Européenne et d'autres organisations internationales. Il est l'auteur de nombreux articles et de plusieurs ouvrages, dont récemment :

- Stephen CASTLES, Mark J. MILLER, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2003

* Ce compte rendu a été rédigé par Céline Marangé, doctorante à l'IEP de Paris rattachée au CERI.



- S. CASTLES, S. LOUGHNA et H. CRAWLEY, *States of Conflict: Causes and Patterns of Forced Migration to the EU and Policy Responses*, Londres : Institute of Public Policy Research, 2003. Pour une bibliographie complète, se reporter à l'adresse électronique suivante :

<http://www.rsc.ox.ac.uk/index.html?castles>

Stephen Castles conduit actuellement des recherches sur l'économie politique de la migration forcée et sur ses liens avec les processus de transformation sociale dans les pays de départ et dans les pays d'accueil. A ce propos, lire « Towards a sociology of forced migration and social transformation », *Sociology*, 2003, vol. 37, n°1, pp. 13-34. Il s'intéresse également aux facteurs sociaux et politiques qui déterminent la politique migratoire des pays développés. Voir « Why migration policies fail », *Ethnic and Racial Studies*, 2004, vol. 27, n°2, pp. 205-227.

I. Compte rendu de l'intervention de Stephen CASTLES

1) La migration forcée : un état des lieux dans le monde

Définition et typologie des migrants forcés

Les **migrants forcés** sont des personnes contraintes de quitter leur lieu de résidence en raison d'une guerre, des violences et des persécutions dont ils font l'objet ou de la dégradation de leurs conditions de vie du fait de la guerre. Les **migrants économiques** sont des personnes quittant volontairement leur lieu de résidence d'origine dans le but d'améliorer leurs conditions de vie. Beaucoup de migrants appartiennent aux deux catégories : leurs motivations sont doubles.

On distingue communément parmi les migrants forcés :

- **Les réfugiés** : personnes qui quittent leur pays et bénéficient de la protection offerte par la Convention de Genève sur les réfugiés, signée en 1951

- **Les réfugiés palestiniens** qui ne sont pas pris en compte par cette Convention
- **Les demandeurs d'asile** : personnes qui demandent à bénéficier de l'asile au titre de la Convention de Genève et qui attendent qu'on statue sur leur cas
- **Les réfugiés à l'intérieur de leur pays** (*Internally-displaced persons or IDPs*) : personnes qui fuient en raison des violences dans une autre partie de leur propre pays
- **Les personnes déplacées pour le développement** (*Development displacees*) : personnes qui sont déplacées dans le cadre de la construction d'un barrage ou d'autres projets de développement
- **Les personnes déplacées en raison de catastrophes naturelles** (*Environmental and disaster displacees*), comme après le Tsunami ou le tremblement de terre au Pakistan
- **Les rapatriés** (*Returnees*) : personnes qui rentrent chez elles après un conflit

La migration forcée en chiffres

Les migrations internationales se développent rapidement depuis le début des années 1980 : le nombre annuel de migrants a doublé entre 1975 et 2000 et a atteint 200 millions de personnes en 2005. 60% des migrants vivent aujourd'hui dans les pays développés, où près d'une personne sur dix est un migrant, contre une personne sur soixante-dix dans les pays en développement. Si les migrations entre les pays du nord et entre les pays du sud restent conséquentes, elles sont loin d'atteindre l'ampleur et la rapidité de développement de la migration des pays du sud vers les pays du nord. La migration fait partie de la mondialisation et les restrictions à la circulation des personnes, toujours plus nombreuses, ne parviennent pas à enrayer ce phénomène.

Les flux de réfugiés sont également en augmentation rapide. En 2004, le HCR comptait 9,2 millions de réfugiés, auxquels il ajoutait plus de 4 millions de réfugiés palestiniens et 25 millions de personnes réfugiées dans une autre partie de leur pays. En outre, 10 millions de personnes seraient déplacées chaque année pour la mise en place de projets de développement. Parallèlement, le nombre de demandeurs d'asile en Europe décroît depuis une dizaine d'années. En rapide augmentation dans les années 1980, il a atteint son pic en 1992 avec 829 000

demandes, dont plus de la moitié en Allemagne (438 000). Dans les années 1990, la plupart des pays européens ont adopté des mesures restrictives à l'entrée et restreint les possibilités d'asile afin de mettre un frein à l'arrivée massive de réfugiés en Europe. En 2002, le nombre de demandeurs d'asile dans l'ensemble des pays développés était tombé à 587 000, dont 110 700 au Royaume Uni, 81 000 aux Etats-Unis, 71 000 en Allemagne et 51 000 en France.

Le nombre de personnes réfugiées dans une autre partie de leur pays d'origine en raison de la guerre et des violences (IDPs) est en constante augmentation. On estime à 25 millions le nombre de ces réfugiés dans le monde. Répartis dans 52 pays, ils sont d'origine africaine pour plus de la moitié d'entre eux. Suivant les données du *Global IDP Project*, ces réfugiés seraient 4 millions au Soudan, 3 millions au Congo, 2,9 millions en Colombie, 1,1 millions en Iraq et environ 1 million en Birmanie. En Afghanistan, au Sri Lanka, en Angola et au Soudan, ils vivent dans l'insécurité et le plus grand dénuement pendant des années, parfois plus de vingt ans. En 2003, ils ont été 3 millions à fuir les violences, dont 700 000 personnes dans l'Est de la République Démocratique du Congo.

Géographie de la migration forcée

La majorité des réfugiés sont nés dans un pays pauvre et sont originaires de six pays d'Afrique, d'Afghanistan et du Vietnam. Fait moins connu, ce sont également les pays pauvres qui accueillent le plus de réfugiés étrangers et qui comptent le plus de personnes déplacées (IDPs). En 2003, les réfugiés étaient originaires du Soudan, du Congo, de sept autres pays africains et de Russie. Parmi les pays d'accueil, on comptait des pays pauvres, comme le Pakistan et la Tanzanie, des pays aux revenus moyens, comme l'Arménie, la Chine, l'Iran, l'Arabie Saoudite et la Serbie, et des pays riches, comme l'Allemagne, le Royaume Uni et les Etats-Unis. Les personnes réfugiées dans une autre partie de leur pays étaient originaires de pays pauvres, comme l'Inde, la Birmanie et quatre pays africains, ainsi que de pays aux revenus moyens, comme l'Algérie, la Colombie, l'Irak et la Turquie.

La migration forcée est un phénomène concernant presque exclusivement les pays les plus pauvres (50 à 60 des pays pauvres sont touchés). Les conflits et les migrations forcées qu'ils génèrent, constituent de graves entraves au développement économique et politique de ces pays. Pourtant, ni la question de la résolution des conflits, ni le problème de la migration forcée ne figure au nombre des « objectifs de développement du millénaire » (*Millennium Development Goals*), censés définir les principes d'action des Nations Unies et de plusieurs acteurs du développement international. Il devient urgent de placer le problème de la résolution des conflits au cœur des rapports annuels par pays sur la stratégie de réduction de la pauvreté (*Poverty Reduction Strategy Papers*).

2) La nécessité d'une économie politique de la migration forcée.

Une grille d'analyse nouvelle

Pour comprendre à la fois les caractéristiques et les conséquences de la migration internationale, il est nécessaire de prendre en compte l'économie politique de la migration au niveau international, c'est-à-dire de tenir compte d'un ensemble de facteurs (la mondialisation économique ; le système politique mondial, dominé par les Etats Unis et une vision hiérarchique des Etats Nations ; les particularités culturelles et historiques de chaque pays et de chaque région ; le développement de communautés et de réseaux transnationaux) et de croiser les analyses au niveau macroéconomique et microéconomique.

Migration forcée et transformation sociale

La mondialisation accentue les inégalités : les pays dit avancés percevaient, suivant les données du FMI, 68% du revenu mondial dans les années 1970, contre 81% aujourd'hui, alors que la population de ces pays ne représentait 20% de la population mondiale, contre 16% aujourd'hui. Dans les pays du nord, la migration a pour conséquences immédiates d'accroître la diversité culturelle de la population, de mettre en contact différents types de migrants et de favoriser le développement de communautés transnationales. Dans les pays du sud, la migration forcée est à

la fois une cause et une conséquence de la transformation sociale et politique. Source d'instabilité au départ, la migration forcée a souvent sur l'économie des effets négatifs à court terme et positifs à long terme. L'argent envoyé et l'influence jouée par la diaspora peuvent servir à reconstruire et pacifier le pays, mais aussi à prolonger le conflit.

Les débats sur une gestion internationale de la migration (forcée)

On considérait, il y a encore vingt ans, la migration forcée comme un phénomène exceptionnel et les migrants forcés comme des victimes qu'il fallait aider. Force est de constater que la migration forcée ne suscite plus l'émotion de la communauté internationale qui s'est habituée au phénomène. Dans les pays du nord, le sous-développement est de plus en plus perçu comme une menace pour la sécurité du monde et les migrants comme une menace pour la culture et l'identité nationale et comme une source d'affaiblissement pour l'Etat Nation. Les pays développés prennent des mesures drastiques pour contrôler les entrées aux frontières. Il est aujourd'hui virtuellement impossible de pénétrer légalement sur le territoire de l'Union Européenne pour y demander l'asile politique.

Apparition d'un nouveau paradigme sur l'asile

Parmi les principaux flux qui symbolisent la mondialisation, la migration internationale est le seul à ne pas faire l'objet d'une réglementation internationale (FMI et Banque Mondiale pour les flux de capitaux ; OMC pour le commerce ; GATS et règles sur la propriété intellectuelle). Différents experts ont mis au point un "nouveau paradigme sur l'asile" (*new asylum paradigm*) qui défend l'idée que la migration forcée est phénomène récurrent du nouvel ordre mondial et qu'elle doit être gérée, non plus dans l'urgence, mais de manière permanente et globale. Ils appellent de leurs vœux la création d'une administration internationale et souhaite que soient mis en place (1) un ensemble **d'instruments légaux**, à caractère national et international, destinés à réguler le champ politique en la matière, (2) des **institutions**, (3) un ensemble de **normes internationales** et (4) des **politiques**.

3) Evolution de la réglementation internationale sur la migration et les réfugiés.

Les propositions du Royaume Uni : restriction et délégation.

En mars 2003, le premier ministre britannique a fait circuler auprès de ses collègues du conseil européen un 'concept paper' intitulé *New international approaches to asylum processing and protection*, qui commençait par dresser un constat d'échec de la politique d'asile, en remarquant que l'aide aux réfugiés était mal répartie entre les demandeurs d'asile en Europe et les migrants forcés dans le monde ; que plus de la moitié des demandeurs d'asile en Europe ne répondaient pas aux critères de la Convention de Genève sur les Réfugiés ; que des pays isolés devaient faire face à des flux non maîtrisés et fluctuants de réfugiés ; enfin que les politiques d'asile étaient de moins en moins bien comprises et acceptées par la population des pays développés.

Il mettait ensuite en avant deux propositions pour traiter le problème des réfugiés. La première approche envisageait, à long terme, la création de zones régionales de protection (*Regional Protection Areas*), destinées à assurer une protection efficace des réfugiés dans leur région d'origine et à favoriser leur rapatriement chez eux ou leur implantation en Europe. La deuxième proposition consistait à créer, à court et moyen termes, des centres de transit en dehors de l'Union Européenne dans des pays tiers, afin de limiter les arrivées illégales aux frontières européennes et de déporter plus facilement les personnes déboutées du droit d'asile qui constituent la majorité des demandeurs.

Les pays européens, le HCR et l'Union Européenne ont, dans un premier temps, réagi avec scepticisme aux propositions du Royaume Uni. Progressivement, plusieurs pays s'y sont déclarés favorables : la Hollande et le Danemark d'abord, puis l'Allemagne. Le HCR et l'Union Européenne ont adopté plusieurs textes qui s'inspirent, au moins en partie, des propositions formulées par le Royaume Uni.

Les initiatives du HCR : transition de l'assistance au développement

Le Haut Commissariat aux Réfugiés a adopté en 2002 un document intitulé **Convention Plus**, en référence à la Convention de Genève de 1951, qui prévoyait :

- 1) de mettre en place un plan d'action commun en cas d'afflux massif de réfugiés (la première initiative de ce type avait été prise au début des années 1980 alors que des centaines de milliers d'Indochinois fuyaient leur pays respectif) ;
- 2) de faire un usage stratégique de l'implantation des réfugiés (*strategic use of resettlement*), et d'accueillir de petits contingents de réfugiés ne pouvant pas être rapatriés chez eux ou replacés dans une autre région de leur pays ;
- 3) de chercher des solutions à long terme en fournissant une assistance au développement afin de faciliter le rapatriement ou l'intégration locale des réfugiés ;
- 4) d'améliorer l'efficacité des systèmes d'asile, en particulier le contrôle des demandeurs et l'exclusion des personnes déboutées.

En 2003, le HCR a adopté le **Framework for Durable Solutions**, un document cadre destiné à faciliter la mise en oeuvre de solutions à long terme, qui prévoyait (1) de développer l'assistance aux réfugiés (amélioration des conditions de vie dans les zones d'attentes et des modalités de l'aide au retour) ; (2) de favoriser l'intégration locale des réfugiés en portant assistance aux réfugiés et aux communautés locales, comme cela avait été expérimenté en Zambie ; (3) de développer la politique des « quatre R »: rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction, en particulier après les conflits.

Les Initiatives de l'Union Européenne : contrôle et développement

Depuis la proposition du Royaume Uni de modifier le régime de l'asile en Europe, l'Union Européenne a pris plusieurs initiatives visant à harmoniser les politiques sur la migration et l'asile des pays de l'Union. Les pays européens sont parvenus en mai 2004 à un accord minimum qui fait du système Schengen un « acquis européens ». D'une manière générale, les gouvernements européens s'accordent aujourd'hui à vouloir assurer un contrôle strict des frontières, utiliser l'aide de l'UE dans une optique de prévention des conflits et faciliter le retour des

réfugiés en développant des zones d'accueil de réfugiés en dehors de l'UE. Ce faisant, ils n'hésitent pas à exercer des pressions sur les pays du sud et à subordonner la politique étrangère européenne au problème de l'immigration. La première initiative notable en ce sens avait été prise au conseil européen de Séville, en juin 2002, par les premiers ministres anglais et espagnol, Tony Blair et José Maria Aznar, qui avaient proposé de conditionner l'aide européenne aux pays en développement à la signature d'accords de réadmission des réfugiés déboutés du droit d'asile ou des immigrés en situation irrégulière. La France et la Suède se s'y étant opposées, seules quelques mesures partielles avaient été adoptées.

II. Discussion et questions de Catherine de Wenden

La majorité des migrants font chemin vers les pays développés en plusieurs étapes. Les réfugiés rwandais, par exemple, s'arrêtent en général en Ouganda avant de rejoindre l'Europe. En Tanzanie, on compte ainsi 8 millions de réfugiés sans avenir et en attente. Les réfugiés essaient de se rendre dans les pays où les conditions de vie sont meilleures. C'est cette seconde vague migratoire (*secondary migration*) que les gouvernements européens souhaitent empêcher, en mettant en place, à long terme, des Zones Régionales de Protection et, à court terme, des Centres de Transit. Ce faisant, ils passent outre bien des obstacles, ce qui montre leur détermination. Le premier ministre anglais Tony Blair s'est rendu en Libye, pour négocier avec les autorités libyennes, peu respectueuses des droits de l'homme, la création d'un camp de transit, alors même que le Royaume Uni et la Libye n'ont pas officiellement de relations diplomatiques. L'Union Européenne élabore sa politique extérieure dans le but de mieux contrôler la migration.

Question sur les activités du *Refugee Study Center* dont S. Castles est directeur.

Stephen Castles : Ce centre a une triple mission : il dispense des cours, poursuit des recherches académiques et réalise des enquêtes pour le gouvernement britannique et des ONG. Il édite également *Forced Migration Review*, un journal destiné aux praticiens et aux experts gouvernementaux et

Journal of Refugee Studies, qui est une revue scientifique. Le centre mène plus de vingt projets de recherche de nature très diverse. L'un d'entre eux portent sur les enfants de réfugiés ; il vise à comprendre comment les enfants sont affectés par les conflits et les déplacements de population et à élaborer des politiques de réhabilitation. D'autres portent sur le droit international, sur le développement du communautarisme...

Question sur la création d'une organisation internationale sur la migration. De votre point de vue, serait-ce une bonne chose ? Pensez-vous qu'une nouvelle définition des réfugiés serait un avantage ?

S. C. : Beaucoup de spécialistes pensent qu'il est absolument nécessaire de créer une agence de la migration au sein de l'ONU, de modifier la loi sur les réfugiés et d'adopter une législation internationale sur la migration. Dans le cas contraire, la situation se détériorera rapidement. Il en a été question en 2001, à l'occasion du cinquantenaire de la Convention de Genève sur les réfugiés. Les pays développés ont finalement estimé qu'il s'agissait du meilleur instrument dont ils disposaient à l'heure actuelle et qu'il fallait non pas l'abroger ou l'amender, mais simplement la compléter, ce qui a été fait avec l'adoption de la Convention Plus.

Question sur l'adoption d'une loi internationale sur la migration.

S. C. : La plupart des pays développés directement confrontés à la question migratoire et au problème du contrôle des frontières, font pression en ce sens. Mais, pour l'instant, l'ONU ne parvient pas à fédérer l'ensemble des pays riches sur ce sujet. Il y a tout lieu de penser qu'une loi de ce type verra le jour, mais ce processus sera très lent. Le problème tient au fait qu'il n'y a pas de concertation entre les pays de départ et les pays d'accueil qui décident seuls des règles du jeu. Le système est injuste, ce qui explique qu'il ne fonctionne pas. Il faut mettre en place des politiques migratoires mieux régulées, c'est-à-dire capables, non pas d'empêcher la migration, mais de reconnaître les besoins migratoires des pays développés.

III. Débat et question

Questions sur le développement des réseaux transnationaux (Anne de Tinguy)

S. C. : Le développement des réseaux transnationaux est un phénomène général. Cependant, suivant les populations immigrées, ils sont plus ou moins répandus et développés. Une enquête récente sur les réfugiés somaliens, qui sont disséminés dans toute l'Europe, montre qu'ils restent en contact entre eux et avec leur pays d'origine. Néanmoins, il faut souligner à quel point l'action des diasporas est ambivalente : elle peut avoir des effets pervers sur l'évolution de la situation dans le pays d'origine. Au Sri Lanka, les tigres tamouls maintiennent des relations avec leurs concitoyens réfugiés dans les pays développés afin de les forcer à financer leur mouvement de guérilla.

Question sur l'intégration des immigrés et des réfugiés dans les pays européens.

S. C. : L'intégration des populations immigrées échoue lorsqu'à la différence culturelle s'ajoute l'exclusion sociale. Les Chinois ne s'intègrent pas culturellement, mais économiquement. En Angleterre, les migrants du sud de l'Asie sont souvent mal intégrés. Les enfants des immigrés du Bangladesh et du Pakistan, arrivés dans les années 1960 pour travailler dans les industries du nord du pays, sont aujourd'hui au chômage, très isolés et en butte au racisme. Les jeunes femmes réussissent mieux que leurs frères qui, pour beaucoup, ont une culture de résistance et rejettent l'éducation britannique.

Question sur l'intégration des réfugiés dans les pays du sud.

S. C. : Dans les années 1970, les pays africains étaient très hospitaliers. La Tanzanie, par exemple, accueillait volontiers les réfugiés d'Afrique du Sud, à qui elle octroyait des terres et la citoyenneté. Dans les années 1990, les flux de réfugiés sont devenus tels que ces Etats, pour la plupart très pauvres, ont dû revoir leur politique d'accueil. En Tanzanie, où on compte 600 000 réfugiés pour une population de 5 millions d'habitants, les réfugiés doivent désormais vivre dans des camps et ne reçoivent plus la citoyenneté. Dans les pays en expansion

économique, la situation est beaucoup moins critique, car, même sans statut, les réfugiés trouvent du travail. C'est le cas des réfugiés birmans en Thaïlande.

Question sur le rôle de l'Union Européenne dans la mise en place d'une gestion de la migration au plan international. (Barbara DIETZ)

S. C. : La coopération entre les pays de l'Union Européenne vise simplement à mieux contrôler les flux de migrants. L'UE n'a entrepris aucune politique destinée à stimuler la coopération entre les pays du sud et les pays du nord. En matière migratoire, c'est en général la politique du pays le plus restrictif qui est adoptée au niveau européen. Il reste beaucoup à faire.