

16 novembre 2006

**Recommandations de l'UNHCR pour la
Conférence ministérielle euro-africaine sur la
Migration et le Développement
(Libye, 22-23 novembre 2006)**

Introduction

1. Au cours des dernières décennies, on s'est particulièrement attaché au lien existant entre les mouvements de réfugiés et de demandeurs d'asile et le phénomène de la migration internationale dans son ensemble. On reconnaît largement aujourd'hui que les schémas de la mobilité humaine sont, depuis les dernières années, de plus en plus complexes. Les flux de réfugiés et les flux migratoires se recoupent désormais en bien des points. C'est au vu de ce recoupement que l'UNHCR a jugé nécessaire et souhaitable de s'attacher aux questions découlant des flux migratoires mixtes, qui ont un impact sur le mandat de l'Organisation eu égard à la protection et aux solutions durables des réfugiés. Dans le contexte des flux migratoires mixtes, l'objectif spécifique et premier de l'UNHCR est d'assurer la protection des personnes pouvant en bénéficier en vertu du droit international.
2. La question de la migration fait l'objet d'une attention internationale spécifique, et la présente Conférence fera fonds sur l'élan donné par le dialogue de haut niveau de l'Assemblée générale sur les migrations internationales et le développement. L'UNHCR saisit l'occasion de la Conférence ministérielle euro-africaine sur la Migration et le Développement pour faire des recommandations et espère que les commentaires et les recommandations présentées ci-après seront pris en compte par les ministres lors de l'élaboration de la Déclaration commune sur la Migration et le Développement, et lors des activités qui en suivront. Les recommandations de l'UNHCR portent sur les aspects de protection à la lumière de ses responsabilités, notamment sur les composantes développement de l'accueil des réfugiés et des mouvements de retour.
3. Les réfugiés forment un groupe à part, qui est reconnu et protégé par le droit international.¹ Les débats sur les flux migratoires mixtes doivent tenir compte du fait que, parmi ceux qui cherchent à entrer en Europe légalement ou illégalement depuis l'Afrique, il y a des réfugiés et autres personnes qui ont besoin de protection.

¹ Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et ses protocoles de 1967, ainsi que la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969 de l'OUA.

La présence de réfugiés en Afrique, et ses conséquences, est aussi un point important. L'Afrique accueille toujours le plus grand nombre de réfugiés relevant de la compétence de l'UNHCR, s'élevant aujourd'hui à quelque 2,57 millions. L'Afrique compte également 14 situations de déplacement de population importantes pour lesquelles il n'y a pas de solutions en vue.² C'est aussi le continent le plus touché par le phénomène du déplacement interne et l'on compte plus de 12,1 millions de personnes déplacées à l'intérieur d'une vingtaine de pays. Une approche cohérente de la migration et du développement tiendra dûment compte de ces éléments.

Protection des réfugiés et asile dans le contexte des flux mixtes

4. Les réfugiés et les demandeurs d'asile constituent une part mineure, mais toutefois existante, des flux migratoires en Afrique et en Europe. Si l'Afrique a connu de nombreux flux de réfugiés, on s'est concentré dernièrement sur le phénomène connu sous la dénomination « flux mixtes », par lequel les migrants et les réfugiés se déplacent ensemble, généralement de manière irrégulière, en empruntant les mêmes itinéraires et les mêmes modes de transport, à savoir, les voies maritimes et terrestres. Du fait de leur caractère mixte, ces flux présentent des difficultés particulières aux États.
5. À l'occasion de la Conférence ministérielle euro-africaine sur la Migration et le Développement, tenue à Rabat en juillet 2006, l'UNHCR a présenté un *Plan d'action en 10 points pour gérer les flux migratoires mixtes*, décrivant la manière dont le mandat, les compétences et les ressources de l'UNHCR pourraient être utilisées pour aider les États, à la fois en Europe en Afrique, à gérer les flux migratoires mixtes de manière efficace, équitable et soucieuse de la protection des personnes.
6. L'UNHCR encourage les États membres de l'Union européenne et de l'Union africaine à :
 - Veiller à ce que les mesures prises pour restreindre la migration irrégulière n'empêchent pas les réfugiés de bénéficier de la protection internationale dont ils ont besoin et à laquelle ils ont droit. Dans ce contexte, il est particulièrement nécessaire d'améliorer l'accès des réfugiés à la protection et aux solutions durables, notamment dans les zones proches de leur pays d'origine afin que rien ne les oblige à se déplacer d'un continent à l'autre de manière dangereuse et onéreuse, en quête de sûreté et de sécurité. En parallèle, l'accès à l'asile en Europe doit rester disponible à tous ceux qui en ont besoin.

² On considère que les réfugiés sont en situation prolongée lorsqu'ils sont en exil depuis plus de cinq ans, et qu'ils n'ont toujours pas de perspectives de solutions durables à leur situation, telles que le rapatriement volontaire, l'intégration sur place, ou la réinstallation. La plupart des situations prolongées de réfugiés se trouvent en Afrique où il y a, par exemple, plus de 220 000 réfugiés somaliens et soudanais au Kenya, et quelque 540 000 réfugiés burundais et congolais en Tanzanie.

- Souligner la nécessité d'assurer en permanence la protection internationale de ceux qui en ont besoin. Dans ce contexte, l'UNHCR encourage aussi les États de l'Union européenne à consacrer des ressources ciblées pour le renforcement des capacités des pays d'Afrique à protéger les réfugiés et à trouver des solutions durables à leurs problèmes.
- Étudier activement avec l'UNHCR et d'autres partenaires les moyens par lesquels le *Plan d'action en 10 points* pourrait être intégré dans les stratégies globales des États mises au point pour atteindre leurs objectifs en matière de migration.

Assistance aux réfugiés et développement

7. L'UNHCR encourage les États membres de l'Union européenne et de l'Union africaine à reconnaître que la notion de développement devrait être interprétée de manière large et intégrée - c'est à dire, au-delà de la notion de croissance économique - conformément à la Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement, qui stipule que le droit au développement est un « droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement. »³
8. Les États africains auront pleinement conscience des difficultés de développement auxquels leurs pays et leurs communautés sont confrontés en accueillant un grand nombre de réfugiés, en particulier lorsque la population réfugiée est concentrée dans certaines zones rurales ou urbaines. Il s'agit notamment des dégâts sur l'environnement, et du poids pesant sur les infrastructures locales. En même temps, les réfugiés apportent une contribution valable aux économies des communautés d'accueil, en mettant à disposition leurs compétences d'enseignants, d'exploitants agricoles, de commerçants ou d'artisans. Ils fournissent et développent souvent de nouveaux services, contribuent à une production alimentaire toujours plus variée et font faire un bond en avant considérable aux économies de marché dans les zones qui les accueillent.
9. Le potentiel de contribution des réfugiés et des demandeurs d'asile, dans l'Union européenne et dans les pays industrialisés, à l'économie de leur pays d'accueil ainsi qu'au développement de leur pays d'origine, est souvent sous-estimé ou laissé de côté. C'est le cas en particulier lorsqu'ils pourraient être actifs sur le marché du travail.
10. L'UNHCR encourage :
 - L'Union européenne à renforcer l'assistance d'urgence et humanitaire aux réfugiés en Afrique en adressant directement des fonds pour le redressement rapide et le développement.

³ Article 1, G.A. res. 41/128 du 4 décembre 1986

- Les politiques et les programmes de financement de l'Union européenne à prendre davantage en compte la relation entre migration et développement, notamment en prévoyant une assistance au développement pour les réfugiés, et les personnes déplacées à l'intérieur (PDI), dans les secteurs à forte densité de population, une assistance qui devrait être complémentaire à celle que les pays en question recevraient en temps normal.
- L'Union européenne, conformément à ses mesures d'intégration de la question de la migration dans ses relations avec les pays africains, et en particulier en matière de planification du développement, à s'assurer que les besoins des réfugiés, des rapatriés (et des personnes déplacées à l'intérieur) apparaissent clairement dans les Documents de stratégie de pays qui constituent le cadre d'élaboration pour le développement.
- L'Union européenne à reconnaître que l'éducation et la formation professionnelle des réfugiés à l'intérieur de l'Union constituent un investissement indirect dans le développement et la stabilité des régions desquelles ils sont originaires et dont elles pourront bénéficier lorsque les réfugiés pourront y retourner.
- Les pays de l'Union européenne à faciliter l'accès des réfugiés que les pays accueillent à l'emploi, en fonction de leurs qualifications, car nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile disposent de compétences qui vont être gaspillées, dans certains cas parce qu'on ne leur permet pas d'accéder au marché du travail, dans d'autres, parce que leurs qualifications ne sont pas reconnues par les autorités de certains pays d'accueil ; l'Union est également encouragée à faciliter l'accès à la formation en compétences visant à valider les qualifications professionnelles.
- Les États membres de l'Union européenne à permettre aux réfugiés qui retournent chez eux depuis l'UE à transférer ou à emmener avec eux ce qu'ils ont acquis pendant leur séjour en Europe, notamment les droits acquis sous forme de fonds de pension versés à l'État membre.
- Les pays accueillant des réfugiés en Afrique à assouplir les politiques de cantonnement strict et à laisser les réfugiés devenir autosuffisants, notamment en leur permettant d'accéder au marché du travail et, le cas échéant, en leur accordant des facilités de crédit.
- Les pays accueillants des réfugiés en Afrique à intégrer les zones peuplées de réfugiés dans le processus de planification pour le développement et les stratégies nationales de réduction de la pauvreté ou dans toute autre stratégie nationale de développement ou de co-développement, de manière à appuyer les stratégies visant aux moyens de subsistance des réfugiés.

Réfugiés, rapatriement et consolidation de la paix

11. Après le rapatriement volontaire, les anciens réfugiés ont un rôle important à jouer dans la reconstruction et la consolidation de la paix dans les pays ravagés par les conflits. Lors des derniers conflits armés en Angola, au Libéria, en Sierra Leone et au sud du Soudan, pour ne nommer que ceux-là, une grande partie de la population a été déplacée en raison des combats, et de nombreuses personnes ont traversé la frontière pour chercher refuge dans les États voisins. À mesure que les conflits ont pris fin ou se sont atténués, les réfugiés et les personnes déplacées sont retournés chez eux. Cependant, pour bon nombre, cela signifiait retourner là où il n'y avait pas de travail, pas de logement approprié, ni d'accès à la terre, et où il fallait faire face une concurrence sévère devant des ressources et des services publics très limités. Outre le fait qu'il y a là matière à instabilité, cela pourrait également déboucher sur de nouveaux déplacements.

12. L'UNHCR encourage :

- Les États membres de l'Union européenne et de l'Union africaine à veiller à ce que les professionnels du développement participent dès le départ à la planification du retour et de la réintégration des réfugiés, de sorte que l'aide humanitaire à court terme soit liée de manière plus efficace aux initiatives de développement à long terme dans les zones de retour.
- L'Union européenne à appuyer les initiatives de réintégration et de reconstruction visant spécifiquement les zones de retour, en vue du retour durable des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur.
- Les États membres de l'Union européenne et de l'Union africaine à accepter de promouvoir les programmes de développement dans les zones de retour, visant à faire revivre ou à mettre en place de nouvelles possibilités de subsistance, à reconstruire les infrastructures détruites, à contribuer à la réconciliation entre les différents groupes de citoyens, et à jeter les bases de la transition vers la paix et les formes démocratiques de gouvernement.
- Les États membres de l'Union africaine à recourir aux dispositions énoncées par la CEDEAO et autres accords sous-régionaux de coopération comme fondement, dans la mesure du possible, de l'intégration locale des réfugiés pour lesquels le rapatriement volontaire n'est pas une solution.

Personnes ne nécessitant pas la protection internationale

13. Chaque année, un grand nombre de personnes, pour lesquelles il a été décidé qu'elles n'avaient pas besoin de la protection internationale, sont invitées à quitter le territoire de l'UE.

14. Le HCR encourage :

- Les pays d'origine qui sont États membres de l'Union africaine à réintégrer leurs ressortissants, tel que prévu par le droit international, et à faciliter leur réintégration dans la société.
- Les États membres de l'Union européenne et de l'Union africaine à prendre toutes les mesures nécessaires, lors du retour, pour veiller à ce que les droits et la dignité de ces personnes soit respectés et pour leur fournir les documents de voyage appropriés.

S'attacher aux causes de la migration forcée

La Déclaration de Bruxelles sur les questions d'asile, de migration et de mobilité, adoptée par les ministres des États du Groupe d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), tenue à Bruxelles en avril 2006, réitère le fait que « les politiques en matière d'asile, de migration et de mobilité traitent actuellement davantage des résultats que des causes de la migration ». Une approche cohérente de la question des flux mixtes doit s'attacher aux circonstances obligeant les populations à abandonner leur domicile, à quitter leur pays et à chercher refuge dans d'autres États. Le HCR considère que les mesures prises pour répondre rapidement aux afflux de réfugiés sont à elles seules incomplètes. Une approche véritablement cohérente de la question de la migration forcée s'attachera également aux conflits armés, aux défaillances de la gouvernance et aux violations des droits de l'homme qui incitent les populations à quitter leur propre pays et à chercher la protection dans d'autres États.