



Accroissement et mouvements de la population mondiale

par Michael Shenstone

Adaptation et mise à jour du résumé d'un rapport de 1997.

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 touchent de plus en plus toute la gamme des problèmes internationaux auxquels le groupe des 78 s'intéresse.

La population du globe, qui atteint actuellement plus de six 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 probablement 10 ou 11 milliards d'habitants vers la fin du siècle courant.

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. 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. Le Canada suivra probablement leur exemple après environ trois décennies.

L'urbanisation continue 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 morbidité 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, les changements économiques 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 l'ancienne Yougoslavie 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, devançant le développement, entraîne en fait une baisse du PIB par habitant dans une bonne part de l'Afrique subsaharienne; 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.

Bien qu'une famine très étendue soit improbable, la croissance démographique dans beaucoup de pays en développement aggravera 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 en 1995 sur les femmes), sont parvenus à un accord général 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. Les grandes conférences subséquentes de l'ONU, notamment celle de Beijing et les réunions de revue et d'évaluation du Caire et de Beijing en 1999 et 2000, ont confirmé de nouveau les textes de la CIPD malgré une opposition soutenue du Vatican et de certains autres, mais il a été impossible de faire des progrès sensibles au-delà de ces textes, en dépit d'efforts importants faits par le Canada et d'autres pays.

Le Fonds des Nations unies pour la population (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 Fédération internationale pour le planning familial (FIPF), qui est la principale ONG internationale dans ce domaine, 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 auxquels 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 d'Afrique occidentale), mais de 100 à 120 millions de femmes n'ont toujours pas accès à des méthodes de planification des naissances, et les taux de mortalité maternelle n'ont guère diminué. 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; jusqu'ici elles sont en moyenne à 30% (celle du Canada à 25%!), tandis que les pays en voie de développement ont atteint 70% de leur but financier.

Les tendances, en ce qui concerne les courants de pensée au sujet des migrations, incluent une importance nouvelle attachée à la « sécurité humaine » (par le Canada, tout au moins), 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 Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (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 les organisations 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'Organisation internationale pour les migrations (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 Consultations Intergouvernementales sur les politiques relatives à l'asile etc. (CI) et l'OCDE demeurent utiles, tout comme la coopération bilatérale actuelle et proposée du Canada avec l'Union européenne et les États-Unis, même s'il ne faut pas surestimer ses avantages immédiats pour le Canada; enfin, le groupe Puebla pour l'Amérique du Nord et l'Amérique centrale a pris un bon départ.

Voici quelques recommandations-clé pour le Canada:

- Il faudrait produire des énoncés de principe plus clairs et plus exhaustifs. L'ACDI devrait produire aussitôt que possible un document de politique détaillé (une «stratégie» ou un «plan d'action») 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 augmenter le montant de son aide (actuellement environ 50 millions \$) vers le niveau de 200 \$, la somme promise dans le cadre de la CIPD/OCDE. 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 Centre de Recherches sur le développement international (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. Notre thème à long terme, avec des implications importantes pour beaucoup des préoccupations du Groupe des 78, devrait s'aligner sur l'expression utilisée dans la section 10.3 du Programme d'action de la CIPD: «les gouvernements... devraient s'efforcer de donner à chacun des raisons de rester dans son propre pays...» (La signification de cette formulation est développée dans le texte complet du paragraphe, que l'on trouvera en annexe à ce document). Des mesures équitables s'imposent pour rétablir la crédibilité de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (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. Le manque d'équilibre devrait être rectifié entre les sommes énormes dépensées sur le système (assez inefficace) des demandeurs d'asile au Canada et les sommes minimales allouées par le Canada à l'aide aux réfugiés à l'extérieur par l'entremise du HCR. On trouvera sur ce site Web d'autres commentaires pertinents sur la politique d'immigration du Canada dans le résumé du discours de M. James Bissett à un déjeuner du Groupe des 78 le 20 juin.
 - 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 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, 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. Le dialogue devrait inclure le volet du commerce extérieur de ce dernier en ce qui a trait aux enjeux liés à la mondialisation.
- 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 ce nouveau siècle.

.....

Annexe I

Le paragraphe 10.3 du Programme d'action de la CIPD:

10.3 Les gouvernements des pays d'origine et ceux des pays d'accueil devraient s'efforcer de donner à chacun des raisons de rester dans son propre pays. Il faudrait à cette fin redoubler d'efforts pour parvenir à un développement économique et social durable,

parvenir à un meilleur équilibre économique entre pays développés, pays en développement et pays en transition. Il faudrait également s'efforcer davantage de désamorcer les conflits internes et internationaux avant qu'ils ne dégénèrent; de garantir les droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques et des autochtones; de respecter la primauté du droit et de promouvoir la bonne gestion des affaires publiques, de renforcer la démocratie et d'encourager le respect des droits de l'homme. Par ailleurs, il faudrait contribuer davantage à la réalisation de la sécurité alimentaire des pays et des ménages, à l'exécution des programmes d'enseignement, de nutrition, de santé et de population et veiller à assurer une protection efficace de l'environnement. La fourniture d'une aide financière nationale et internationale, l'actualisation des relations commerciales et tarifaires et l'accès accru aux marchés mondiaux seront peut-être nécessaires à cet égard, ainsi qu'un redoublement d'efforts de la part des pays en développement et des pays en transition pour créer un cadre local propice à une croissance économique durable axée sur la création d'emplois. La situation économique de ces pays ne s'améliorera probablement que progressivement et c'est pourquoi les courants migratoires en provenance de ces pays ne fléchiront vraisemblablement qu'à long terme. Entre-temps, du fait des problèmes graves observés dans ces pays, les courants migratoires y persisteront à court et à moyen terme et les gouvernements sont en conséquence priés instamment d'adopter des politiques et des programmes transparents en matière de gestion des courants migratoires internationaux.

Annexe II

Pour des renseignements sur certains aspects de ce papier les sites Web suivants peuvent être utiles:

Statistiques et activités de l'ONU sur la population: *UN Pop Info Network*:
<http://www.undp.org/popin/popin.htm> ; *Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP)*: <http://www.unfpa.org>

CIPD et CIPD+5: les accords de 1994 et 1999 se trouvent au complet sur le *UN Pop Info Network* ci-dessus, sous le bouton "ICPD" (versions françaises disponibles)

Réfugiés et chercheurs d'asile: *Haut Commissaire pour les réfugiés (HCR)*:
<http://www.unhcr.ch>; *Consultations intergouvernementales sur l'asile etc. (CI)*:
<http://www.igc.ch>

Migration: *Organisation internationale pour la migration*: <http://www.iom.int/francais>
Voir leur section "Migration Web".

Droits de l'homme: *Haut Commissaire de l'ONU pour les droits de l'homme*::
<http://www.unhchr.ch> . Voir leur "Website map"

Questions de politique canadienne et internationale sur la population, la migration et le développement: *Action Canada pour la population et le développement*:
<http://www.acpd.ca>

Michael Shenstone, l'auteur de ce document, est un retraité du service extérieur canadien et membre du groupe des 78. Il est co-fondateur et président du conseil d'administration d'Action Canada pour la population et le développement, une ONG qui cherche à promouvoir la discussion par le publique et l'action par le gouvernement sur les problèmes de population et de développement international et les questions qui s'y rapportent.