



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.9/1997/5
10 janvier 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DE LA POPULATION ET
DU DÉVELOPPEMENT
Trentième session
24-28 février 1997
Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

SUITE À DONNER AUX RECOMMANDATIONS DE LA CONFÉRENCE
INTERNATIONALE SUR LA POPULATION ET LE DÉVELOPPEMENT :
MIGRATIONS INTERNATIONALES

Activités des organisations intergouvernementales et
non gouvernementales dans le domaine des migrations
internationales

Rapport du Secrétaire général

RÉSUMÉ

Le présent rapport a été établi conformément au mandat de la Commission de la population et du développement et à son programme de travail pluriannuel de caractère thématique, approuvés par le Conseil économique et social dans sa résolution 1995/55. Il résume les renseignements sur les migrations internationales recueillis grâce aux lettres et aux questionnaires envoyés aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales afin de faire le point des progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement. On y trouve également un récapitulatif des activités entreprises par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, en collaboration avec les organisations non gouvernementales, afin de résoudre les problèmes des réfugiés.

* E/CN.9/1997/1.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 6	3
I. ACTIVITÉS DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES . .	7 - 32	4
A. Conseil de l'Europe	8 - 19	4
B. Organisation internationale pour les migrations .	20 - 27	6
C. Organisation islamique pour l'éducation, la science et la culture	28 - 29	9
D. Organisation de coopération et de développement économiques	30 - 32	9
II. ACTIVITÉS DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES . . .	33 - 67	10
A. Caractéristiques et programmes des organisations non gouvernementales qui s'occupent de migrations internationales	39 - 50	11
B. Réalisation des objectifs et application des recommandations du chapitre X du Programme d'action	51 - 60	14
C. Priorités des organisations non gouvernementales .	61 - 66	17
D. Conclusion	67	19
III. OFFICE DE SECOURS ET DE TRAVAUX DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS DE PALESTINE DANS LE PROCHE-ORIENT .	68 - 71	20
IV. HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS ET ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES : RECHERCHE DE SOLUTIONS AUX DÉPLACEMENTS DE POPULATION	72 - 94	20
A. La recherche d'un nouveau cadre d'action	75 - 78	21
B. Les consultations Partenariat en action	79 - 81	22
C. Suivi et application du Partenariat en action . .	82 - 93	23

INTRODUCTION

1. Dans le Programme d'action qu'elle a adopté en 1994, la Conférence internationale sur la population et le développement reconnaît le rôle important que jouent les organisations non gouvernementales dans les activités concernant la population et le développement à tous les niveaux¹. Elle souligne également la nécessité d'instaurer un partenariat efficace entre les gouvernements et les organisations non gouvernementales afin de relever les défis que posent la population et le développement.

2. Le présent rapport sur les activités des organisations intergouvernementales et non gouvernementales relatives à la mise en oeuvre du Programme d'action a été établi conformément au mandat de la Commission de la population et du développement et à son programme de travail pluriannuel de caractère thématique, approuvés par le Conseil économique et social dans sa résolution 1995/55. Le thème choisi pour 1997 est le suivant : "Migrations internationales, l'accent étant mis tout spécialement sur les liens existant entre les migrations et le développement, sur les questions concernant les femmes et sur la famille".

3. Les renseignements qui ont servi à établir le rapport ont été recueillis grâce à des lettres et à des questionnaires qui ont été envoyés aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Des demandes d'information sur les activités relatives à la mise en oeuvre du Programme d'action dans le domaine des migrations internationales ont été adressées aux organisations intergouvernementales qui étaient représentées à la Conférence internationale sur la population et le développement. Bien que plusieurs d'entre elles aient répondu, quatre seulement ont fourni des données sur des activités spécifiques à ce secteur. Les renseignements reçus sont présentés dans le chapitre I.

4. Bien que de nombreuses organisations non gouvernementales aient participé à la Conférence internationale sur la population et le développement, seul un petit nombre de celles qui étaient accréditées auprès de la Conférence ont mentionné les migrations internationales ou des thèmes apparentés comme faisant partie de leurs domaines d'intérêt. Afin d'élargir la portée des activités, de nouvelles listes d'organisations non gouvernementales s'occupant de questions intéressant les migrations internationales ont été obtenues par l'intermédiaire du Conseil international des agences bénévoles (CIAB), confédération d'organisations bénévoles établie à Genève (Suisse). Les renseignements dont on s'est servi pour établir le chapitre II ont été recueillis grâce à un questionnaire qui a été envoyé à 282 organisations non gouvernementales dans le monde entier, lesquelles ont été encouragées à en faire des copies et à les distribuer à d'autres organisations s'occupant des mêmes questions. Il y a eu au total 105 réponses. Ainsi, le chapitre II contient un résumé des récentes activités et préoccupations des organisations non gouvernementales menant des actions dans le domaine des migrations internationales ainsi qu'une description des activités entreprises en vue d'appliquer le Programme d'action.

5. Depuis sa création en 1950, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) collabore avec les organisations non gouvernementales afin d'offrir des services

aux réfugiés palestiniens. L'UNRWA travaille actuellement avec plus de 50 organisations nationales ou internationales et quelque 250 organisations non gouvernementales locales. Les activités menées en commun par l'UNRWA et les organisations non gouvernementales sont récapitulées dans le chapitre III.

6. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et les organisations non gouvernementales mènent, depuis longtemps, une action conjointe afin de trouver des solutions aux problèmes posés par les déplacements de population. La collaboration avec les organisations non gouvernementales fait partie intégrante des activités du HCR depuis sa création en 1951. Compte tenu de la complexité et de l'ampleur croissantes du problème des réfugiés et des besoins en assistance qui sont de plus en plus importants, le nombre d'organisations non gouvernementales travaillant avec le HCR a également augmenté et leurs activités sont de plus en plus diverses. En 1995, le HCR comptait quelque 450 partenaires opérationnels parmi les organisations non gouvernementales². Le chapitre IV, établi par le HCR, donne un aperçu général des vastes activités entreprises conjointement par le Haut Commissariat et les organisations non gouvernementales.

I. ACTIVITÉS DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

7. Quatre des organisations intergouvernementales qui ont été contactées ont fourni des renseignements sur leurs activités dans le domaine des migrations internationales : le Conseil de l'Europe, l'Organisation internationale pour les migrations, l'Organisation islamique pour l'éducation, la science et la culture et l'Organisation de coopération et de développement économiques.

A. Conseil de l'Europe

8. Le Conseil de l'Europe, organisation qui a pour vocation de promouvoir les droits de l'homme et la justice sociale, s'intéresse depuis longtemps à la situation des migrants dans les pays qui en sont membres³. Certaines de ses plus importantes conventions, telles la Charte sociale européenne et la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, contiennent des dispositions de vaste portée dans ce domaine. En outre, le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire ont adopté au fil des ans une série de recommandations énonçant des principes directeurs. Récemment, les activités ont surtout porté sur l'intégration des immigrants et des populations issues de l'immigration dans les sociétés d'accueil ainsi que sur l'instauration de bonnes relations communautaires dans les sociétés multiethniques.

9. À leur cinquième Conférence (Athènes, novembre 1993), les ministres européens responsables des questions de migration ont demandé au Comité européen sur les migrations, le principal organe intergouvernemental responsable des activités de migration au Conseil de l'Europe, d'entreprendre une étude sur l'application des politiques régissant les relations communautaires dans les pays qui en sont membres. Les résultats de l'étude ont été présentés aux ministres à leur sixième Conférence (Varsovie, juin 1996).

10. Le projet "Intégration des immigrants : vers l'égalité des chances" visait à promouvoir l'intégration et l'égalité des chances des migrants et des populations issues de l'immigration. Des directives d'ordre pratique concernant

des questions telles que les chances des immigrants sur le marché du travail, l'accès au logement et à la protection sociale et la reconnaissance des droits culturels des immigrants, ont été élaborées à l'intention des pouvoirs publics et d'autres parties concernées par les questions d'intégration. Un rapport final sur l'ensemble du projet a été établi par le Groupe de spécialistes sur l'égalité des chances des immigrés, puis présenté à la sixième Conférence des ministres susmentionnée, au cours de laquelle un nouveau projet d'intégration intitulé "Tension et tolérance : renforcer l'intégration des communautés dans toute l'Europe" a été entrepris.

11. Le Comité européen sur les migrations a mené diverses autres activités, notamment sur le thème des migrations temporaires aux fins de l'emploi et de la formation. Il a adopté un rapport sur la question, des lignes directrices relatives à la protection juridique du travailleur migrant temporaire, ainsi qu'un commentaire à ce sujet. Un projet sur le rapatriement des personnes au lendemain des changements politiques survenus en Europe centrale et en Europe orientale est en gestation.

12. Le Comité européen sur les migrations et le Comité de direction pour l'égalité entre les femmes et les hommes ont lancé conjointement un autre projet portant sur les migrations, la diversité culturelle et l'égalité entre les hommes et les femmes.

13. En 1994, le Comité des ministres a décidé que le Comité européen sur les migrations et le Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides tiendraient une réunion commune, une fois par an, afin d'échanger leurs vues sur les tendances et les politiques migratoires en Europe et de faire des propositions concernant les travaux à entreprendre dans ce domaine. Deux de ces réunions ont déjà eu lieu : la première en novembre 1995, la deuxième en avril 1996. Il a été fait observer que, dans la mesure où d'autres organismes internationaux avaient également instauré une coopération efficace dans le domaine du contrôle aux frontières et des migrations clandestines, les organes du Conseil de l'Europe pourraient concentrer leurs efforts sur les aspects globaux des flux et des politiques migratoires, et procéder à un examen d'ensemble du phénomène migratoire en Europe (étude des causes profondes de la migration et de la politique d'intégration, établissement de principes pour réguler les mouvements migratoires vers l'Europe et en Europe même, etc.).

14. Le Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides s'emploie à trouver des moyens concrets d'harmoniser les règles et pratiques régissant la politique d'asile en Europe. Les questions suivantes figurent au programme de travail du Comité : la notion de "pays tiers sûr" du point de vue des pays tiers, le droit des demandeurs d'asile déboutés de faire appel, et le retour dans leur pays des demandeurs d'asile déboutés.

15. L'action menée par le Conseil de l'Europe en vue d'instaurer la sécurité en démocratie, de faire pleinement respecter les droits de l'homme, en particulier les droits des minorités, et d'améliorer la situation socio-économique des pays d'Europe centrale et d'Europe orientale dont sont originaires les migrants peut

être considérée comme une contribution essentielle à l'élimination des causes profondes du phénomène migratoire en Europe.

16. Le Comité européen sur la population est chargé d'analyser la situation et les tendances démographiques dans les pays qui en sont membres, y compris les migrations internes et internationales. Il publie chaque année un rapport intitulé "Évolution démographique récente en Europe" qui contient des données statistiques de base portant, entre autres, sur les mouvements migratoires, la population étrangère et la migration nette.

17. Une Conférence méditerranéenne sur la population, les migrations et le développement s'est tenue en 1996 (Palma de Majorque, 15-17 octobre) sous l'autorité du Comité européen sur la population. La Conférence avait pour objet de favoriser l'instauration d'un dialogue entre l'Europe et les États du sud et de l'est de la Méditerranée sur des thèmes tels que les tendances démographiques et leurs conséquences à moyen terme et à long terme; les flux migratoires vers l'Europe, leurs causes profondes, leur évolution et leurs effets sur les pays d'origine et les pays de destination; les liens entre le développement économique et l'émigration; et le rôle et l'efficacité de la coopération et du partenariat.

18. Depuis 1994, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une série de recommandations et de résolutions portant sur les migrants, les réfugiés et les politiques migratoires, notamment en ce qui concerne le droit d'asile; la coopération dans le bassin méditerranéen; la situation des femmes immigrées en Europe; la situation humanitaire des réfugiés et des personnes déplacées en Arménie et en Azerbaïdjan; les migrants, les minorités ethniques et les médias; les réfugiés et les demandeurs d'asile en Europe centrale et orientale; la situation et les besoins humanitaires des réfugiés, des personnes déplacées et d'autres groupes vulnérables dans les pays de l'ex-Yougoslavie; la situation et les besoins humanitaires de la population kurde iraquienne déplacée; les Européens vivant à l'étranger; et la situation de la minorité ethnique allemande en Union soviétique.

19. Une des plus importantes activités du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, organe consultatif représentant les autorités locales et régionales, consiste à promouvoir la démocratie à l'échelle locale dans les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que la coopération transfrontière et interrégionale, et à contribuer ainsi à l'instauration de la sécurité en démocratie dans les pays européens.

B. Organisation internationale pour les migrations

20. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) souligne régulièrement l'importance et la nécessité du Programme d'action afin de faire face aux difficultés présentes et futures que pose le problème des migrations grâce à une collaboration internationale. L'exhaustivité et la qualité du Programme ainsi que l'unanimité qu'il recueille à l'échelon international en font une étape déterminante et un point de référence du débat sur les migrations.

21. Le processus de planification stratégique de l'Organisation internationale pour les migrations tient donc compte des objectifs et des principes d'action énoncés au chapitre X du Programme d'action. Les liens généraux qui existent entre le plan stratégique de l'OIM et le Programme d'action y sont clairement abordés : les divers éléments de la mission de l'OIM et des neuf objectifs stratégiques formulés pour l'Organisation correspondent à des paragraphes précis du Programme d'action⁴.

22. Les activités de l'OIM sont regroupées en quatre catégories principales : migrations pour raisons humanitaires; migrations et développement; coopération technique; et débat, recherche et information sur les migrations. Chaque catégorie comprend plusieurs activités relevant des programmes de l'OIM et chacune est abordée dans les différentes sections du Programme d'action.

23. En ce qui concerne les migrations humanitaires, l'OIM, en coopération avec d'autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales ainsi qu'avec les États, continue de participer aux efforts déployés pour venir en aide aux populations déplacées sous la contrainte. Concrètement, ces tâches comprennent des activités telles que la conduite de ces populations vers des zones sûres et la fourniture d'une assistance à leur arrivée, les démarches à entreprendre pour faire soigner à l'étranger ceux qui ne peuvent l'être sur place et pour faciliter la réinstallation dans un pays tiers à titre temporaire ou permanent. Les migrations de retour constituent un autre aspect important des efforts humanitaires de l'OIM. Essentiellement pour le compte de demandeurs d'asiles déboutés mais de plus en plus pour celui de migrants ayant fait l'objet d'un trafic ou d'autres personnes marginalisées et cherchant à émigrer par des voies non officielles, l'OIM se charge d'organiser le retour volontaire dans la sécurité et la dignité des migrants qui ne peuvent rester dans le pays où ils se trouvent. Dans le cadre de ses activités opérationnelles, l'OIM s'efforce également de promouvoir le dialogue entre les pays d'origine, les pays d'accueil et les pays de transit confrontés aux dures réalités et au dilemme que pose sur le plan humanitaire l'accroissement des flux de migrants clandestins, en vue de trouver des solutions par la coopération et surtout dans un but préventif. Le regroupement familial est le troisième et dernier élément important des activités humanitaires traditionnelles de l'OIM en ce qui concerne les migrations.

24. Pendant plusieurs décennies, l'OIM a mis en oeuvre des programmes ayant pour hypothèse que les migrations, notamment celles de personnes hautement qualifiées, pouvaient favoriser le développement social et économique. Certains de ces programmes étaient conçus à l'intention de migrants possédant des qualifications pour lesquelles la demande dépassait l'offre dans les pays en développement. Mais depuis quelque temps, les programmes de l'OIM sont davantage axés sur le retour de nationaux de pays en développement qui ont acquis des qualifications à l'étranger et qui pourraient, s'ils souhaitent rentrer, contribuer aux efforts de développement national. Des programmes importants de ce type sont en cours en Afrique et en Amérique latine, et des activités à plus petite échelle ont été entreprises en Asie à titre d'essai. Outre ces programmes de migrations à long terme ou de réinstallation définitive, l'OIM explore également la possibilité de tirer parti des qualifications de nationaux expatriés aux fins du processus de développement de leur pays d'origine grâce à des programmes et autres plans de migration temporaire.

25. La coopération technique s'est intensifiée ces dernières années, essentiellement par suite des changements intervenus en Europe centrale et orientale et de leurs effets sur les flux migratoires aux niveaux intrarégional et interrégional. Axé sur le renforcement des capacités d'élaboration et d'application de politiques de migration adaptées, le rôle de l'OIM consiste à fournir des conseils techniques et une formation spécialisée et à favoriser l'échange d'expériences et de méthodes concrètes de gestion des migrations entre les États et avec d'autres organisations internationales. C'est l'un des aspects majeurs du plan d'intervention élaboré conjointement par l'OIM et le HCR dans le cadre du suivi de la Conférence régionale pour l'examen des problèmes des réfugiés, des personnes déplacées, et des personnes contraintes à d'autres formes de déplacement involontaire et des rapatriés dans les pays de la Communauté d'États indépendants et dans certains États voisins (Conférence de la CEI sur les réfugiés et les migrants, Genève, 30-31 mai 1996), organisée conjointement par le HCR, l'OIM et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

26. L'OIM s'emploie à stimuler le débat sur les migrations au niveau intergouvernemental en organisant des ateliers, des séminaires et des conférences sur des thèmes tels que le trafic de migrants, le respect des droits et de la dignité des migrants, les migrations et l'environnement et l'évolution du phénomène migratoire dans les pays en développement. Un projet de recherche d'une durée de quatre ans, appuyé par le FNUAP et consacré à l'étude de l'évolution des courants migratoires dans les pays en développement s'inscrit dans le droit fil du Programme d'action. D'autres recherches portent plus particulièrement sur le trafic de femmes, compte tenu des priorités du Programme d'action et de l'intérêt croissant de l'OIM pour les questions relatives aux différences entre les sexes dans le contexte des migrations, qui s'est traduit par la création en 1995 d'un groupe de travail sur les questions de parité entre les sexes⁵. La diffusion d'informations, notamment à l'intention des candidats à l'émigration, est un domaine dans lequel l'OIM a acquis une expérience considérable ces dernières années. Face aux flux croissants de migrants clandestins originaires d'Albanie et de Roumanie, par exemple, l'OIM a élaboré des programmes pour répondre aux questions que pourraient soulever les migrants (par l'intermédiaire d'émissions radiophoniques à ligne ouverte ou de publications) et informer les candidats à l'émigration des réalités et des risques de ce type de migrations. Par son action en faveur de la prévention des migrations clandestines, l'OIM a également souligné la nécessité pour les États d'accueil de concevoir des programmes d'immigration donnant une image plus exacte de la demande de main-d'oeuvre actuellement satisfaite grâce à l'immigration clandestine et de les diffuser tout en faisant mieux connaître les mesures visant à contrôler le nombre de migrants en situation irrégulière. Enfin, dans ce même domaine, l'OIM a créé une page d'accueil consacrée aux migrations sur le World Wide Web (<http://www.iom.ch>), qui fait fonction de source principale d'information sur les migrations (législation, structures administratives, réunions, publications, etc.) tout en offrant un lien avec les autres sites du Web qui s'occupent de la question.

27. Les objectifs de l'OIM, fondés sur le principe selon lequel des migrations qui s'effectuent en bon ordre et dans le respect de la dignité humaine sont bénéfiques aux migrants et à la société, montrent bien pourquoi cette organisation continue de consacrer des efforts considérables à la mise en oeuvre

du Programme d'action. Les quatre domaines d'activité spécifiques énoncés dans son mandat (assistance opérationnelle, favoriser la compréhension des questions de migration, promouvoir le développement social et économique par le biais des migrations, et veiller au respect de la dignité humaine et au bien-être des migrants), sont également consacrés par le Programme d'action et fournissent une base solide à l'engagement pris par l'OIM de traduire par des mesures concrètes le consensus qui s'est dégagé lors de la Conférence internationale sur la population et le développement.

C. Organisation islamique pour l'éducation, la science et la culture

28. L'Organisation islamique pour l'éducation, la science et la culture est directement concernée par l'une des conséquences des migrations qui est le phénomène de la constitution de communautés d'émigrés musulmans dans des pays non musulmans. Elle a pour vocation d'aider ces communautés à préserver leur identité, leur culture et leur héritage islamiques. Ses programmes portent essentiellement sur la diffusion d'informations sur la culture et les traditions islamiques à l'intention des enfants musulmans, afin de leur permettre de trouver un équilibre entre leur propre culture et celle du pays dans lequel ils vivent et de participer positivement à la société sur la base d'une compréhension mutuelle.

29. Les activités de cette organisation comprennent la fourniture d'ouvrages et de publications de référence aux centres culturels islamiques; la tenue d'ateliers de formation s'adressant aux professeurs d'arabe et d'éducation islamique des écoles et centres islamiques des pays non musulmans; l'octroi de bourses aux enfants des émigrés pour leur permettre de poursuivre leurs études dans des universités à l'étranger; l'élaboration de programmes d'enseignement de l'arabe et des principes de l'islam aux enfants des émigrés musulmans; et la production de matériel audio-visuel pour aider à créer un lien entre les communautés musulmanes et la pensée, la culture et la civilisation islamiques.

D. Organisation de coopération et de développement économiques

30. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) se consacre de longue date à l'étude des courants migratoires. Ces dernières années, ses activités ont porté essentiellement sur l'examen des rapports entre migrations et développement et elles constituent dorénavant un thème de discussion tant au sein de l'OCDE qu'à l'extérieur. Plus récemment, des études ont été entreprises sur les mouvements de population imputables à l'environnement. L'objectif de ces travaux est de renforcer la capacité et de favoriser une action cohérente des donateurs dans le domaine des migrations internationales, notamment en ce qui concerne l'eau, les populations et autres questions pertinentes relatives à l'environnement. Le Groupe de travail sur l'aide au développement et l'environnement est le groupe chargé d'assurer la liaison entre ces activités.

31. L'OCDE réalise, depuis plusieurs années, des activités dans le domaine des migrations et du développement économique. La Conférence internationale sur les migrations (Rome, mars 1991), organisée en collaboration avec les autorités italiennes a permis d'en illustrer l'importance⁶. Cette Conférence a été suivie

de la Conférence sur les migrations et la coopération internationale (Madrid, mars 1993), organisée avec le soutien des Gouvernements canadien et espagnol⁷. Les États Membres ont été invités à aider les pays à fort potentiel migratoire à instaurer des conditions qui favorisent un développement durable et la création d'emplois, ce qui constitue la meilleure stratégie pour limiter les flux migratoires. Ces Conférences ont également mis en lumière la nécessité d'examiner en détail les liens entre libre-échange, intégration économique régionale et migrations internationales.

32. Conformément aux recommandations du Groupe de travail sur les migrations, le Secrétariat de l'OCDE mène actuellement un projet de recherche sur les migrations, le libre-échange et l'intégration économique régionale, axé sur trois régions. Des séminaires ont été organisés en Europe centrale et orientale (Vienne, 29 février-1er mars 1996) et dans le bassin méditerranéen (Athènes, 31 octobre-1er novembre 1996). Un troisième séminaire, sur la situation en Amérique du Nord, se tiendra à Mexico durant le deuxième semestre de 1997. Début 1998, une conférence internationale tirera la conclusion des analyses régionales et étudiera les résultats des travaux de l'OCDE sur les migrations et le marché du travail en Asie⁸, en collaboration avec le Japon et l'Organisation internationale du Travail (OIT).

II. ACTIVITÉS DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

33. Le Programme d'action affirme l'importance du partenariat entre les gouvernements et les organisations non gouvernementales pour la formulation, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation des objectifs et des activités dans le domaine de la population et du développement. Comme l'a illustré la Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire, 1994), les ONG effectuent un travail considérable de programmation et de recherche dans le domaine de la population et du développement et sont très utiles aux gouvernements pour promouvoir le Programme d'action. La présente section évalue le travail mené par les ONG dans le domaine des migrations internationales et elle passe en revue les moyens que celles-ci mettent en oeuvre pour réaliser les objectifs et les recommandations énoncés dans le Programme d'action.

34. Le présent chapitre se fonde sur des informations recueillies au moyen d'un formulaire de quatre pages envoyé en juillet 1996 à 282 ONG dans toutes les régions du monde, et dans lequel il leur était demandé de décrire leurs activités récentes et d'indiquer leurs centres d'intérêt dans le domaine des migrations internationales.

35. Le formulaire a été envoyé à des ONG connues pour leur travail sur les migrations internationales ainsi qu'à des ONG qui fournissent des services dans un domaine voisin ou qui s'occupent de questions intéressant les réfugiés. La liste des destinataires a été dressée à partir d'une liste d'ONG accréditées auprès de la Conférence des Nations Unies sur la population et le développement et de listes du Conseil international des agences bénévoles, confédération d'organismes bénévoles. Ces ONG ont été encouragées à faire des copies du formulaire et à les distribuer à d'autres ONG travaillant dans le même domaine. Plus d'une douzaine de réponses spontanées ont été reçues. On s'est efforcé de solliciter la participation d'importantes ONG internationales, régionales et

nationales ainsi que d'organisations plus modestes, qui avaient souvent une implantation très locale.

36. Au total, 105 réponses ont été reçues (13 venaient d'organisations internationales, 11 d'Afrique, 34 d'Asie, 25 d'Europe, 5 d'Amérique latine et des Caraïbes, et 9 d'Amérique du nord; 8 organisations ont en outre répondu sans compléter le questionnaire). La plupart des organisations ont étoffé leur réponse en donnant une brève description de leurs programmes. Certains ont joint des documents supplémentaires, par exemple des brochures promotionnelles, des rapports annuels, des documents d'information, etc. Cinq organisations ont écrit qu'elles regrettaient de ne pouvoir participer à l'enquête, qui ne portait pas sur leur domaine d'activité. La plupart ont néanmoins manifesté un intérêt pour le travail entrepris et ont demandé des exemplaires du rapport final. Les réponses montrent que beaucoup de destinataires ont apprécié qu'on leur demande de remplir un questionnaire.

37. Les activités des ONG qui s'occupent de migrants et de migrations internationales varient beaucoup d'une organisation à l'autre. Des activités similaires sont cependant menées dans toutes les régions du monde. La présente section donne donc des descriptions composites des caractéristiques et du programme des ONG qui ont répondu au questionnaire.

38. Les questions posées ne portaient pas seulement sur le travail des ONG, mais les participants étaient également priés d'indiquer quels étaient à leur avis les quatre objectifs prioritaires du chapitre X du Programme d'action. La question suivante leur était en outre posée : "Les gouvernements, les organismes intergouvernementaux et les ONG devraient-ils, de l'avis de votre organisation, s'occuper d'autres problèmes qui ont trait aux migrations internationales?" Les réponses à ces deux questions sont résumées ci-après.

A. Caractéristiques et programmes des organisations non gouvernementales qui s'occupent de migrations internationales

39. Le Programme d'action affirme que les ONG participent activement à la fourniture de services dans le cadre de programmes et de projets portant pratiquement sur tous les domaines du développement socio-économique, y compris le domaine de la population. Elles constituent une passerelle entre le secteur public et le secteur privé. Le paragraphe 15 du chapitre XV (Association avec le secteur non gouvernemental) du Programme d'action affirme que :

"... l'efficacité de l'action des groupes non gouvernementaux est déjà dûment reconnue parce qu'ils sont mieux en mesure que les organismes publics de concevoir et de mettre en oeuvre des programmes souples, adaptés et novateurs, et sont très souvent implantés, donc en mesure de dialoguer avec les intéressés, dans des localités mal desservies et difficiles à atteindre par les voies officielles."

40. Cela est certainement le cas des ONG qui travaillent dans le domaine des migrations internationales et qui constituent un lieu d'échange d'informations, de dialogue et de coopération entre les migrants (qu'ils soient réguliers, clandestins ou réfugiés), les ressortissants du pays d'accueil, les employeurs

et les organismes publics dans les pays d'origine et de destination. Leur raison d'être est de desservir des publics très divers et elles traitent de nombreux aspects des migrations internationales; certaines d'entre elles ont été créées par les migrants pour faciliter leur épanouissement et défendre leurs droits; d'autres représentent les vues, les problèmes et les expériences de groupes particuliers de migrants. D'autres encore sont spécialisées, depuis leur création ou à une date ultérieure, dans les services et les conseils aux migrants et à leur famille et la défense de leurs droits.

41. Les ONG offrent des services directs aux migrants et aux membres de leur famille avant qu'ils ne quittent leur pays d'origine. En Asie, par exemple, beaucoup d'entre elles ont publié des brochures d'information sur les lois, règlements et procédures concernant l'émigration dans certains pays. Elles organisent également des cours sur la culture, la langue et le droit des pays dans lesquels les migrants comptent se rendre. Elles aident parfois à négocier les conditions d'emploi et à obtenir un contrat de travail avant le départ. Elles rendent par ailleurs des services aux migrants qui ont quitté leur pays d'origine en facilitant, notamment, leur communication avec les membres de la famille restés au pays et en leur faisant parvenir les envois de fonds. Elles aident également les migrants et leur famille à se réintégrer, au moyen notamment de programmes de recyclage et de conseils d'ordre psychologique, social et professionnel.

42. Les migrants et les membres de leur famille ont absolument besoin d'une aide immédiatement après leur arrivée dans le pays d'accueil. Les ONG leur offrent alors divers services pour les aider à s'orienter et à s'installer : logement temporaire, interprétation, guides qui les accompagnent dans leurs démarches administratives, conseils pour la recherche d'un emploi et d'un logement permanent, orientation des membres de la famille dans les services publics et commerciaux (écoles, magasins, etc.). Des services et des conseils juridiques sont également offerts aux réfugiés et aux immigrés clandestins. Les groupes religieux et communautaires fournissent souvent un soutien structuré aux réfugiés, les aident à se réinstaller, notamment sur le plan du logement, en leur versant une aide financière temporaire, en les aidant à s'orienter dans la communauté, en défendant leurs droits, etc.

43. De nombreuses ONG fournissent des services au-delà de la période initiale d'installation. Elles proposent des cours de langue et de culture qui familiarisent les migrants et les membres de leur famille avec les habitudes de leurs nouveaux voisins, de leurs employeurs et de leur administration. Dans certains cas, l'adaptation à la culture du pays d'accueil et l'installation ne vont pas sans heurt. Pour remédier à ces problèmes, les ONG offrent des conseils sociaux, psychologiques et professionnels. Elles organisent des groupes de soutien pour mettre en contact et encourager des migrants originaires du même pays ou de la même région, ou qui occupent le même type d'emploi, ou partagent une situation similaire. Elles mettent sur pied des activités sociales et de loisirs pour offrir des contacts à ceux qui se sentent isolés. Elles aident souvent les migrants et leur famille dans leurs démarches administratives, notamment en offrant des services d'interprétation, mais elles les aident également à lire leur correspondance officielle, à remplir des formulaires, à obtenir des rendez-vous et à se mettre en rapport avec divers fonctionnaires et avec les autorités publiques. De nombreuses ONG offrent

également une assistance juridique et médicale, ou elles orientent les patients vers des services de cette nature.

44. De plus en plus d'ONG s'occupent plus particulièrement des problèmes liés à la traite des femmes et des enfants aux fins d'exploitation sexuelle et d'esclavage. Outre les nombreux services décrits ci-dessus, ces organisations offrent protection et conseils aux femmes et aux enfants victimes de violence et de sévices sexuels. Par des programmes de réadaptation, de recyclage et de réintégration, elles les aident à rentrer dans leur pays ou dans leur communauté, ou à refaire leur vie dans leur pays de résidence.

45. Certains groupes de migrants, et tout particulièrement les travailleurs migrants, ont créé des ONG ou participent activement aux activités d'autres ONG qui s'occupent de migrations internationales. Les ONG créées par les migrants fournissent nombre des services énumérés ci-dessus. Elles offrent en outre aux migrants une structure où ils peuvent raconter leur expérience et exprimer leurs besoins et leurs préoccupations, ce qui leur permet d'influer sur la qualité et la pertinence des programmes et des services qui leur sont destinés et de sensibiliser le public.

46. Le travail des ONG est également utile aux pays et communautés de destination. Les cours sur le droit, les procédures, les habitudes et la langue du pays d'accueil facilitent l'intégration des migrants et de leur famille. À leur tour, les projets de sensibilisation, d'information et d'éducation destinés à la communauté d'accueil aident celle-ci à accueillir les migrants et à se sentir à l'aise en leur présence. L'incompréhension entre cultures, le racisme, les différences religieuses et linguistiques et les difficultés économiques peuvent dans certains cas susciter des tensions. Les ONG, et tout particulièrement celles qui comptent parmi leurs membres des ressortissants du pays d'accueil et des responsables de communautés locales peuvent offrir des mécanismes de médiation et de règlement des problèmes grâce auxquels on évite que ne s'enracinent ou ne s'exacerbent racisme et xénophobie. Certaines ONG de ressortissants des pays d'accueil qui s'inquiètent des retombées de l'immigration sur leur communauté et leur pays étudient le phénomène de l'immigration et préconisent des politiques et procédures visant à faire face à un flux d'immigrants qu'elles jugent injustifié, voire indésirable.

47. Les migrants et leur famille sont particulièrement vulnérables, tant pendant le processus de migration que dans le pays de destination. Beaucoup des activités décrites ci-dessus visent à les protéger, en particulier du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance religieuse au sein de la collectivité locale. Les ONG militent activement pour l'amélioration des lois et de la réglementation nationales et pour des normes régionales et internationales qui garantissent les droits des migrants et de leur famille.

48. Remplissant ainsi une fonction importante, plusieurs ONG internationales assurent la coordination des activités de leurs filiales nationales qui partagent des informations et se concertent pour la programmation de leurs activités. Les fédérations d'ONG – internationales, régionales et nationales – favorisent également la coopération et le dialogue entre les pays d'origine et les pays de destination. Elles fournissent directement des services et

contribuent à la réalisation de programmes de recherche, d'éducation et de défense des droits des migrants.

49. De nombreuses ONG qui s'intéressent aux migrations internationales mènent des activités de recherche et de documentation. Celles qui offrent directement des services tiennent souvent des dossiers sur les destinataires de leurs activités afin de déterminer les caractéristiques des migrants. Ces prestataires de services et des ONG spécialisées dans la recherche réalisent souvent des études sur les causes directes des migrations et se servent parfois des dossiers individuels pour leurs analyses. Certaines ONG utilisent les dossiers individuels, les résultats de la recherche et l'étude des modes de migration pour dégager les tendances des flux de migrations internationales et préparer la défense des droits des migrants auprès d'organismes intergouvernementaux, et des autorités nationales, régionales et locales.

50. Les ONG favorisent et encouragent l'application des lois nationales et des conventions et normes régionales et internationales. Grâce à leurs activités de formation et aux séminaires qu'elles organisent, elles permettent au grand public et aux migrants eux-mêmes de mieux comprendre les lois et règlements concernant l'immigration et l'émigration. Grâce à leur connaissance des communautés qu'elles desservent et à leurs compétences techniques, elles apportent une contribution constructive aux réunions d'organes législatifs et intergouvernementaux sur les mesures et les programmes concernant les migrations internationales. Parce qu'elles s'appuient sur des réseaux internationaux mais aussi sur des bases nationales, elles sont particulièrement bien placées pour promouvoir la ratification et l'application de conventions internationales telles que la Convention internationale sur les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. La moitié des ONG qui ont répondu à l'enquête ont indiqué qu'elle militaient en faveur de la ratification de la Convention.

B. Réalisation des objectifs et application des recommandations
du chapitre X du Programme d'action

51. Les organisations non gouvernementales qui ont participé à l'enquête menée pour établir la présente section ont indiqué que leurs activités répondaient à tous les objectifs arrêtés au chapitre X du Programme d'action et contribuaient à leur réalisation. Bon nombre de ces activités sont décrites en détail dans les programmes exposés plus haut. Aucune organisation ne couvre à elle seule l'ensemble des objectifs du chapitre X, mais 61 % de celles qui ont participé à l'enquête ont indiqué qu'elles étudiaient les "causes profondes des migrations, surtout celles liées à la pauvreté" (Programme d'action, alinéa 2) du paragraphe 10.2). Cinquante-neuf pour cent mettent en oeuvre des programmes visant à "assurer la protection [des migrants] contre le racisme, l'ethnocentrisme et la xénophobie (alinéa c) du paragraphe 10.10 et alinéa d) du paragraphe 10.16), et 58 % s'efforcent d'"éliminer les pratiques discriminatoires à l'égard des migrants en situation régulière, en particulier des femmes, des enfants et des personnes âgées" (alinéa b) du paragraphe 10.10).

52. Parmi les organisations qui ont répondu à l'enquête, 57 % tentent d'"encourager les pays d'origine et les pays d'accueil à instaurer entre eux une coopération et un dialogue plus poussés afin de tirer le meilleur parti possible

des avantages des courants migratoires pour les intéressés et de faire en sorte que les migrations aient autant que possible des incidences favorables sur le développement tant des pays d'origine que des pays d'accueil" (alinéa b) du paragraphe 10.2).

53. Cinquante-sept pour cent des organisations cherchent à "promouvoir la protection sociale des migrants en situation régulière et des membres de leur famille" (alinéa d) du paragraphe 10.10) et 56 % tentent d'"assurer aux réfugiés une protection et une assistance effectives, en se préoccupant tout particulièrement des besoins des femmes et des enfants réfugiés et de leur sécurité physique" (alinéa c) du paragraphe 10.22).

54. Quoique leurs programmes couvrent l'ensemble des objectifs et recommandations du chapitre X, les organisations non gouvernementales qui ont répondu à l'enquête mettent davantage l'accent sur la réalisation des quatre objectifs suivants :

a) "Veiller à l'intégration économique et sociale des migrants en situation régulière, en particulier de ceux qui ont obtenu un permis de séjour de longue durée dans le pays de destination et [veiller] à ce qu'ils bénéficient de l'égalité de traitement devant la loi" (alinéa a) du paragraphe 10.10);

b) "Assurer la protection [des migrants] contre le racisme, l'ethnocentrisme et la xénophobie" (alinéa c) du paragraphe 10.10 et alinéa d) du paragraphe 10.16);

c) "Promouvoir la protection sociale des migrants en situation régulière et des membres de leur famille" (alinéa d) du paragraphe 10.10); et

d) "Empêcher tout trafic international de migrants, en particulier aux fins de prostitution" (alinéa c) du paragraphe 10.16).

55. On trouvera ci-après une brève description de certains programmes mis en oeuvre pour atteindre ces objectifs. Il est intéressant de constater que la plupart des organisations non gouvernementales n'établissent aucune distinction entre les migrants en situation régulière et les migrants en situation irrégulière lorsqu'elles décrivent les bénéficiaires de leurs services.

56. Pour assurer l'intégration socio-économique des migrants et veiller à ce qu'ils bénéficient de l'égalité de traitement devant la loi, le Christian Council of Ghana et le Comité oecuménique pour les personnes déracinées (Égypte) organisent des activités de formation technique. L'Asian Domestic Workers Union (Hong-kong) met l'accent sur la formation informatique. La Société interéglises hongroise et l'Association de citoyens au service des émigrants (République tchèque) offrent des conseils et une assistance juridique pour l'obtention de permis de séjour ou de travail. Christian Action (Hong-kong) offre des conseils juridiques gratuits, et intervient notamment dans les négociations avec les employeurs. L'Asociación Regional para las Migraciones Forzadas (Costa Rica) offre appui, conseils, et crédits dans le domaine de l'agriculture biologique. Asian Immigrant Women Advocates (États-Unis) organise des activités de formation en matière d'hygiène et de sécurité du travail et COSTI Immigrant Services (Canada) propose des cours d'anglais.

57. Pour protéger les migrants contre le racisme, l'ethnocentrisme et la xénophobie, l'Asociación Regional para las Migraciones Forzadas (Costa Rica) mène des campagnes contre la xénophobie et en faveur de l'acceptation et de la protection des migrants dans le pays. Le National Network for Immigrant and Refugee Rights (États-Unis) encourage l'éducation communautaire et les campagnes d'information sur l'immigration afin d'amener la population à accepter les migrants. L'organisation Southern African Churches in Ministry with Uprooted People s'efforce, dans les églises de toute l'Afrique australe, de diffuser des informations sur les causes des déplacements forcés de population et de faire comprendre qu'il importe de protéger les migrants et de défendre leurs droits dans les collectivités d'accueil. La Fédération des églises protestantes suisses, qui est représentée au sein des organes gouvernementaux qui s'occupent des réfugiés, des étrangers et des problèmes de racisme, préconise l'acceptation et la protection des réfugiés et des migrants dans le pays. Le Centre d'information juridique pour les droits de l'homme (Estonie) organise des journées de sensibilisation aux droits de l'homme à l'intention des juristes et des étudiants et diffuse auprès du grand public, par l'intermédiaire des médias, des informations sur ce thème.

58. Dans le monde entier, des services de consultation et des abris de secours sont indispensables à la protection sociale des migrants en situation régulière et des membres de leur famille. Toute une série d'organisations non gouvernementales sont actives dans ce domaine, notamment l'Asian Domestic Workers Union (Hong-kong), Casa des Amigos (Japon), Migrant-Europe (Pays-Bas), le Christian Council of Ghana et le Comité oecuménique des personnes déracinées (Égypte). Caritas-Hong-kong offre des services de consultation et organise des activités sociales et récréatives qui visent à atténuer les sentiments de solitude et d'isolement que ressentent souvent les migrants. Le Forum des travailleurs migrants asiatiques (Japon) publie en anglais, coréen et persan un manuel intitulé "Manual for Migrant Workers" qui a pour but d'aider les migrants à comprendre les droits et responsabilités qui sont les leurs au Japon. En Colombie, le Secrétariat national de l'Évêque catholique comprend une section responsable des questions relatives aux mouvements de population dont l'un des programmes consiste à former des conseillers qui, à travers le pays, aident les migrants à gérer les possibilités et les impératifs de leur situation. Le Conseil des Églises du Moyen-Orient met en oeuvre des programmes d'assistance directe aux réfugiés et aux migrants.

59. Afin d'empêcher le trafic international de migrants, en particulier aux fins de la prostitution, un certain nombre d'organisations non gouvernementales asiatiques se spécialisent dans la lutte contre la traite des femmes aux fins de la prostitution et dans les services d'aide aux femmes victimes de cette pratique. Tenaganita (Malaisie) encourage les mouvements internationaux de protestation contre la traite des femmes pour l'industrie du "divertissement". L'Association japonaise contre la prostitution offre un refuge aux femmes qui essayent d'échapper à la prostitution. Le Mouvement du tiers-monde contre l'exploitation des femmes (Philippines) mène un programme dans le cadre duquel il aide les victimes de l'exploitation et de la violence sexuelles à changer de mode de vie et à trouver de nouveaux moyens de subsistance.

60. Les programmes cités ci-dessus donnent un aperçu de la nature et de l'ampleur des activités menées par les organisations non gouvernementales dans

le domaine des migrations internationales. Il est à noter que la grande majorité des programmes mentionnés par les organisations participantes sont très concrets : il s'agit de formation technique, de services juridiques et médicaux, d'abris de secours et d'aide alimentaire, d'enseignement des langues, d'interprétation et de traduction, etc., autant de priorités qui sont directement fonction des besoins dont font état les collectivités bénéficiaires.

C. Priorités des organisations non gouvernementales

61. Les organisations participantes ont été invitées à indiquer les quatre objectifs qu'elles considéreraient comme les plus importants parmi ceux qui figurent au chapitre X. Il ressort clairement de leurs réponses que l'étude des "causes profondes des migrations, surtout celles liées à la pauvreté" (alinéa a) du paragraphe 10.2) est au premier plan de leurs préoccupations.

62. La protection des migrants vient en second lieu : de nombreuses organisations mentionnent la nécessité d'"assurer la protection [des migrants] contre le racisme, l'ethnocentrisme et la xénophobie" (alinéa c) du paragraphe 10.10 et alinéa d) du paragraphe 10.16), ainsi que d'"assurer aux réfugiés une protection et une assistance effectives, en se préoccupant tout particulièrement des besoins des femmes et des enfants réfugiés et de leur sécurité physique" (alinéa c) du paragraphe 10.22) et d'"éliminer les pratiques discriminatoires à l'égard des migrants en situation régulière, en particulier des femmes, des enfants et des personnes âgées" (alinéa b) du paragraphe 10.10).

63. Le troisième objectif en ordre d'importance consiste à "promouvoir la protection sociale des migrants en situation régulière et des membres de leur famille" (alinéa c) du paragraphe 10.10) et à "encourager les pays d'origine et les pays d'accueil à instaurer entre eux une coopération et un dialogue plus poussés afin de tirer le meilleur parti possible des avantages des courants migratoires pour les intéressés et de faire en sorte que les migrations aient autant que possible des incidences favorables sur le développement tant des pays d'origine que des pays d'accueil" (alinéa b) du paragraphe 10.2).

64. Enfin, les organisations se donnent comme quatrième objectif prioritaire de "s'attaquer aux causes profondes des migrations clandestines" (alinéa a) du paragraphe 10.16).

65. Parmi les organisations participantes, 17 ont cru comprendre qu'il leur était demandé de classer par ordre de priorité les quatre thèmes du chapitre X. Le classement obtenu est le suivant: a) réfugiés, demandeurs d'asile et personnes déplacées; b) migrations internationales et développement; c) migrants en situation régulière; et d) migrants en situation irrégulière.

66. On a également demandé aux organisations participantes si elles pensaient que les gouvernements, les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales devraient se pencher sur des aspects de la question des migrations internationales qui n'étaient pas examinés dans le Programme d'action. Elles ont proposé une série de mesures à prendre dans des domaines qui méritaient, selon elles, une attention accrue :

1. Mesures visant à favoriser l'autonomie des migrants et des membres de leur famille

a) Veiller à ce que les migrants et les réfugiés participent activement à la recherche de solutions à leurs problèmes;

b) Informer les migrants de la teneur des conventions et accords internationaux et régionaux relatifs aux migrations et leur faire connaître les dispositions juridiques nationales applicables en la matière. Veiller à ce que les migrants et les réfugiés connaissent les droits et les obligations qui sont les leurs dans le pays d'accueil;

c) Mettre l'accent sur l'assistance aux réfugiés et aux déplacés pour qu'ils puissent être réunis avec leur famille proche;

d) Réunir des informations sur la manière dont les lois et règlements relatifs aux migrations sont appliqués dans les pays d'accueil;

e) Fournir l'aide médicale et sociale nécessaire aux migrants qui souffrent de handicaps physiques ou mentaux.

2. Mesures visant à assurer une bonne gestion des affaires publiques et à garantir le respect du droit international

a) Promouvoir la ratification et l'application des conventions internationales relatives aux migrations et aux mouvements de réfugiés, en particulier la Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille;

b) Assurer une large diffusion du texte des instruments internationaux pertinents, en particulier ceux qui concernent la protection des migrants et les questions humanitaires;

c) Réunir et diffuser des informations sur les violations des droits fondamentaux des migrants ou des réfugiés;

d) Veiller à ce qu'aucune personne ne soit empêchée de quitter un pays (notamment son propre pays) ou de retourner dans le pays dont elle est ressortissante;

e) Faire comprendre aux gouvernements à quel point il importe de désamorcer les tensions susceptibles de déclencher des conflits;

f) Promouvoir la solidarité internationale et le partage des responsabilités pour ce qui est de la protection des réfugiés et de l'assistance à leur fournir;

g) Mettre l'accent sur l'universalité des droits de l'homme;

h) Encourager le dialogue entre les collectivités de migrants, les gouvernements et les organes intergouvernementaux compétents afin de favoriser

la compréhension mutuelle et de mieux faire connaître les problèmes que rencontrent les migrants;

i) Fournir aux candidats à l'émigration des renseignements sur la situation dans d'éventuels pays d'accueil.

3. Mesures relatives aux femmes et aux enfants migrants

a) Punir la traite internationale des personnes, en particulier celle des enfants et des femmes aux fins de la prostitution;

b) Mettre en place des mécanismes appropriés garantissant une protection et une assistance suffisantes aux réfugiées et à leurs enfants.

4. Mesures relatives aux migrations de main-d'oeuvre

a) Promouvoir un contrôle efficace des activités des recruteurs de main d'oeuvre et des intermédiaires qui facilitent les migrations internationales;

b) Encourager une meilleure communication entre les employeurs dans le pays d'accueil et les candidats à l'émigration dans le pays d'origine pour éviter que ces derniers ne soient floués par des intermédiaires peu scrupuleux;

c) Tenter de régulariser la situation des migrants irréguliers qui ont un emploi dans le pays d'accueil;

d) Faciliter les envois de fonds des travailleurs migrants à leur famille restée dans le pays d'origine.

D. Conclusion

67. Fortes de leur expérience et de leur dévouement, les organisations non gouvernementales aident les organisations gouvernementales et intergouvernementales à atteindre les objectifs arrêtés au chapitre X du Programme d'action et à appliquer les mesures qui y sont recommandées. Étant en contact fréquent avec les collectivités de migrants, elles sont bien placées pour évaluer leurs besoins en matière de services et d'éducation. En outre, comme elles défendent la cause des migrants et des réfugiés et leur fournissent des services, elles jouissent auprès d'eux d'une crédibilité qui leur permet de diffuser efficacement l'information relative aux services gouvernementaux compétents et aux lois et règlements nationaux pertinents. Enfin, dans la mesure où elles connaissent bien leurs membres et les bénéficiaires de leurs services, elles sont à même d'offrir de précieux conseils aux gouvernements et aux organes intergouvernementaux qui s'efforcent de renforcer leurs politiques et programmes relatifs aux migrants et aux réfugiés en situation régulière ou irrégulière.

III. OFFICE DE SECOURS ET DE TRAVAUX DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS DE PALESTINE DANS LE PROCHE-ORIENT

68. C'est en étroite collaboration avec des organisations non gouvernementales que l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Moyen-Orient (UNRWA) fournit des services aux réfugiés de Palestine. Ce partenariat remonte à la création de l'Office en 1950. À l'heure actuelle, l'Office travaille avec plus de 50 organisations non gouvernementales nationales ou internationales et quelque 250 organisations non gouvernementales locales; avec leur collaboration, il fournit des services à 3,3 millions de Palestiniens réfugiés en Jordanie, au Liban, en République arabe syrienne, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Les activités des organisations sont généralement axées sur les services médicaux, l'aide humanitaire, les droits de l'homme et le développement.

69. Grâce à leurs activités novatrices d'aide aux personnes handicapées et aux programmes d'auto-assistance et de création de revenus qu'elles mettent en oeuvre au sein des collectivités, les organisations non gouvernementales complètent les travaux que mène l'Office dans les domaines de l'éducation, de la santé, des secours et des services sociaux aux réfugiés. Elles fournissent une aide financière, offrent une assistance en matière d'instruction élémentaire, proposent des activités de formation du personnel et des services de santé maternelle et infantile, et distribuent des denrées alimentaires et des fournitures médicales. Elles exécutent des projets pilotes dans des domaines nouveaux, notamment en situation de crise. Pour sa part, l'Office aide les organisations non gouvernementales en leur fournissant ou bien une assistance financière directe, ou bien des services d'experts, des informations et un appui technique, et en organisant des séminaires de formation conjoints. Il participe avec elles à des séminaires, s'associe à leurs efforts de planification, soutient leurs campagnes de collecte de fonds et appuie leur développement au sein des collectivités.

70. Au niveau local, les organisations non gouvernementales qui coopèrent avec l'Office sont très diverses : il s'agit de groupes d'appui en faveur d'hôpitaux ou de centres pour handicapés, d'associations de handicapés physiques ou mentaux couvrant une ville ou une zone particulières, de centres locaux d'aide juridique, d'associations féminines, d'universités, d'associations médicales et de comités de camp ou de village.

71. Parmi les organisations non gouvernementales nationales ou internationales, on trouve des conseils des réfugiés, des institutions représentant les intérêts des enfants, des jeunes, des femmes, des handicapés ou des personnes âgées, des associations religieuses et des groupes spécialisés dans le développement technique ou économique.

IV. HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS ET ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES : RECHERCHE DE SOLUTIONS AUX DÉPLACEMENTS DE POPULATION

72. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et les organisations non gouvernementales (ONG) collaborent de longue date à la recherche de solutions aux problèmes des déplacements de population.

La collaboration avec les organisations non gouvernementales fait partie intégrante des activités du HCR depuis sa création en 1951. L'article 1 du Statut du HCR, qui lui confère pour mandat d'offrir une protection internationale aux réfugiés et de rechercher des solutions permanentes au problème des réfugiés, se réfère expressément à l'action des gouvernements et à celle, avec l'approbation des gouvernements, des organisations privées. L'article 8 du Statut prévoit que le Haut Commissaire doit assurer la protection des réfugiés en se mettant en rapport avec les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions concernant les réfugiés et se consacrent à l'assistance aux réfugiés. Les organisations non gouvernementales ont en outre présenté des communications écrites et orales, en tant qu'observateurs, à la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides, qui a adopté, le 28 juillet 1951, le principal instrument international en la matière, la Convention relative au statut des réfugiés. Le HCR a donc pour mission de collaborer avec les organisations non gouvernementales à la recherche de solutions au problème des réfugiés.

73. En raison du caractère humanitaire et de la dimension non opérationnelle des activités du HCR durant les premières années de son existence, les organisations non gouvernementales ont été amenées à jouer un rôle essentiel dans la mise en oeuvre des programmes d'assistance aux réfugiés et à constituer le lien essentiel entre le Haut Commissariat et les réfugiés. Le HCR s'occupait de la planification et de la coordination, tandis que la mise en oeuvre des programmes incombait en grande partie aux organisations non gouvernementales.

74. À mesure que le HCR s'est intéressé aux régions autres que l'Europe, il a instauré des liens avec les organisations non gouvernementales qui étaient créées dans ces régions, en particulier en Afrique. De nombreuses organisations non gouvernementales se consacraient déjà au problème des déplacements dans le cadre d'actions localisées à petite échelle. L'apparition de mouvements massifs de réfugiés en Afrique a marqué un tournant dans les relations entre les organisations non gouvernementales et le HCR et les a incités à joindre leurs efforts. En Asie, le HCR s'est efforcé de mobiliser une aide matérielle pour répondre aux besoins sans précédent des réfugiés. Les organisations non gouvernementales, généralement internationales, sont devenues les principaux agents d'exécution du HCR.

A. La recherche d'un nouveau cadre d'action

75. Dans les années 70, le HCR avait établi une présence dans de nombreuses régions du monde et était aidé par les organisations non gouvernementales dans ses activités d'assistance et de protection des réfugiés. Sa collaboration avec les organisations non gouvernementales variait selon les besoins des réfugiés et pouvait comporter l'offre de secours de première urgence comme des denrées alimentaires, des abris, de l'eau et des services de santé. Les organisations non gouvernementales participaient également à la réinstallation de millions de réfugiés revenant d'un pays de premier asile et à l'insertion de milliers d'autres. En outre, elles contribuaient aux programmes de rapatriement volontaire et de réinsertion des réfugiés. Dans les années 80, en Amérique centrale, les organisations non gouvernementales ont participé non seulement aux programmes de rapatriement mais aussi aux programmes de réinsertion des

rapatriés. Elles ont joué un rôle fondamental dans la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (CIREFCA) et lors des activités de suivi de la Conférence.

76. La fin de la guerre froide a marqué le début d'une nouvelle époque, caractérisée par des déplacements forcés plus importants et plus complexes. Le HCR, en collaboration étroite avec les organisations non gouvernementales, a alors commencé à chercher un nouveau cadre d'action qui permettrait de mieux répondre à ces problèmes.

77. En 1990, le HCR et le Conseil international des agences bénévoles (CIAB), association d'organisations bénévoles, ont lancé une action mondiale axée sur le social, l'humanitaire et le développement et ont entamé une série de consultations sur le partenariat, auxquelles ont participé un petit nombre d'organisations non gouvernementales et une vingtaine de bureaux extérieurs du HCR. La participation d'organisations non gouvernementales locales en tant que partenaires opérationnels et porte-parole des réfugiés et des personnes déplacées était devenue de plus en plus importante quant au nombre d'organisations concernées mais aussi quant au rôle joué par celles-ci. Cette réalité a été reconnue dans un document de référence consacré aux relations entre le HCR et les organisations non gouvernementales. En 1993, peu après la publication de ce document, des propositions et des suggestions visant à améliorer la situation se sont fait entendre. Les critiques portaient surtout sur l'étroitesse du champ des discussions et sur l'insuffisance de la participation des organisations non gouvernementales locales à la création du nouveau cadre d'action.

78. Les observations formulées sur le document de 1992 ont suscité de nouveaux débats au sein du HCR, entre le HCR et les organisations non gouvernementales et entre les différentes organisations non gouvernementales. Il a finalement été décidé de lancer une série de consultations, connue sous le nom de Partenariat en action (PARinAC). On s'accordait en effet à reconnaître que les nouveaux problèmes que posaient les déplacements forcés rendaient nécessaire une amélioration des relations de travail entre le HCR et les organisations non gouvernementales. Les accords de collaboration devraient également inclure les organismes intergouvernementaux et gouvernementaux.

B. Les consultations Partenariat en action

79. Le HCR et le CIAB ont lancé la série de consultations Partenariat en action (PARinAC) en juin 1993. Les questions abordées comprenaient notamment la protection, les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, la préparation aux situations d'urgence et l'organisation des secours, le passage des activités de secours à la reconstruction puis au développement, et le partenariat. Des réunions régionales ont été organisées à Caracas, Katmandou, Tunis, Bangkok, Addis-Abeba et Budapest. Chacune de ces réunions, regroupant en moyenne 85 organisations non gouvernementales, a abouti à la formulation de recommandations qui tenaient compte des réalités et des besoins propres à la région. Quelque 500 organisations non gouvernementales, locales pour la plupart, ont participé à l'élaboration des recommandations de la Déclaration et du Plan d'action d'Oslo, adoptés à la Conférence mondiale PARinAC organisations non gouvernementales-HCR (Oslo, 6-9 juin 1994). Le Plan d'action, qui comprend

134 recommandations, fixe les grandes orientations de l'action humanitaire du HCR et des organisations non gouvernementales. Il porte sur les mêmes questions que le Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement concernant la protection et l'aide apportées aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux personnes déplacées.

80. Depuis juin 1994, le HCR et les organisations non gouvernementales s'emploient à traduire en action les recommandations du Plan d'action d'Oslo, en tenant compte des spécificités régionales. En Afrique centrale, par exemple, les recommandations relatives au rapatriement volontaire sont particulièrement pertinentes, compte tenu de la situation complexe créée par l'exode de près de 2 millions de réfugiés. La situation est sensiblement la même pour le dernier grand groupe de réfugiés d'Amérique centrale, à savoir les Guatémaltèques réfugiés dans le sud du Mexique. Les recommandations relatives au sort des personnes déplacées sont essentielles pour le travail du HCR et des organisations non gouvernementales au Sri Lanka, où le conflit a entraîné le déplacement de centaines de milliers de personnes. Au Mozambique, où le HCR a mené une des plus importantes opérations de rapatriement volontaire, les recommandations relatives au passage des activités de secours aux activités de développement aideront le HCR et les organisations non gouvernementales à faciliter la réinsertion de quelque 1,7 million de rapatriés. Les recommandations sur la préparation aux situations d'urgence contiennent des dispositions relatives à la planification des interventions d'urgence qui sont particulièrement précieuses pour régler les problèmes que pose l'exode de milliers de personnes fuyant la violence au Burundi.

81. Les personnes obligées de fuir leur communauté d'origine deviennent parfois des réfugiés. D'autres demeurent dans leur pays et sont donc appelées personnes déplacées. Dans certains cas, les réfugiés sont aussi des personnes déplacées. À Sri Lanka, par exemple, les personnes qui reviennent d'Inde, où elles s'étaient exilées, peuvent se retrouver au milieu d'un déplacement à l'intérieur de Sri Lanka. On trouve des situations similaires au Burundi et au Rwanda. Les recommandations PARinAC s'appliquent donc à des situations très diverses, plus ou moins complexes.

C. Suivi et application du Partenariat en action

82. Comme suite à l'adoption de la Déclaration et du Plan d'action d'Oslo, le Haut Commissaire a chargé le HCR de mettre en oeuvre une série de mesures et notamment de revoir ses structures et procédures afin de faciliter le dialogue avec les organisations non gouvernementales. Le Bureau du Coordonnateur du HCR a été créé au siège pour assurer le suivi du processus et tenir le Haut Commissaire, les cadres supérieurs et le Comité exécutif informés des progrès réalisés.

83. Le Bureau du Coordonnateur du HCR organise régulièrement des réunions d'information au siège. Il tient également les organisations non gouvernementales informées des décisions prises lors des réunions intersessions du Comité exécutif et met à leur disposition toute la documentation pertinente.

84. À la Division de la protection internationale comme dans chacun des cinq bureaux régionaux du HCR, un haut fonctionnaire est chargé des questions opérationnelles relatives aux organisations non gouvernementales.

85. Les organisations non gouvernementales qui ont participé à la Conférence PARinAC ont élu des responsables régionaux de la coordination entre les organisations non gouvernementales. Chargés d'assurer l'échange d'informations entre les organisations, ils sont également responsables du suivi de l'application des recommandations relatives à leur région.

86. Le HCR a 258 bureaux dans 118 pays. Les responsables PARinAC désignés par le HCR et les organisations non gouvernementales dans chaque pays se rencontrent régulièrement pour débattre de différents sujets, qui vont de la coordination et de l'échange d'informations à l'évaluation, la planification et le suivi des activités d'assistance aux réfugiés et, le cas échéant, aux rapatriés et aux déplacés.

87. La Division de la protection internationale, par l'intermédiaire de son responsable PARinAC au siège et avec l'aide de ses conseillers juridiques régionaux, consulte régulièrement les organisations non gouvernementales sur des questions relatives à la protection des réfugiés. Conformément au Plan d'action d'Oslo, la Division a entrepris des études sur des sujets tels que la sécurité des pays tiers, les zones de sécurité et les normes minimales applicables à la protection temporaire. L'organisation de séminaires de formation communs sur le droit des réfugiés, en particulier en Europe, est à présent très répandue. Compte tenu de l'importance croissante du rapatriement volontaire en tant que solution durable aux déplacements, le HCR a publié, en collaboration avec des organisations non gouvernementales, un manuel sur le rapatriement volontaire (Handbook on Voluntary Repatriation) qui, conformément aux dispositions du Plan d'action d'Oslo, a été largement diffusé auprès des organisations non gouvernementales. Par ailleurs, des organisations non gouvernementales ont contribué à l'élaboration du Manuel de réinstallation, qui constitue un autre instrument important de protection des réfugiés qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine ou s'intégrer dans leur pays de premier asile. En reconnaissance de leur contribution à l'accueil et à l'insertion des réfugiés, des organisations non gouvernementales ont été invitées à participer aux récentes consultations avec les gouvernements sur les critères et procédures de réinstallation.

88. Conformément aux recommandations relatives aux réseaux coopératifs d'information, le Centre de documentation sur les réfugiés (CDR) du HCR a poursuivi sa collaboration avec le Réseau international de documentation sur les réfugiés, réseau mondial d'organisations – y compris non gouvernementales – et d'institutions qui s'occupent de questions relatives aux réfugiés et aux droits de l'homme. Le Centre continue par ailleurs d'assurer la coordination du Réseau électronique international sur les réfugiés (IRENE), série de tableaux d'affichage électronique et de conférences qui fournissent des informations sur la situation dans différents pays, dans le but de faciliter le suivi des mouvements potentiels de réfugiés et de déplacés.

89. Comme on l'a mentionné plus haut, l'assistance fait partie intégrante de la recherche par le HCR de solutions aux problèmes des déplacements forcés.

Les organisations non gouvernementales comptent parmi les partenaires opérationnels les plus importants du HCR. Tout comme les gouvernements et les organisations intergouvernementales, elles sont responsables de l'application des programmes annuels du HCR en faveur des réfugiés, des rapatriés et des déplacés. Quelque 400 organisations non gouvernementales mettent en oeuvre des mesures arrêtées par le HCR et qui représentent un montant équivalent au quart du budget de 1,4 milliard de dollars dont dispose le HCR pour 1996.

90. Afin d'améliorer ses relations avec les organisations non gouvernementales, notamment dans les domaines de la préparation aux situations d'urgence et de l'organisation des secours, de l'appui technique, de la gestion des programmes et de la formation, le HCR a pris plusieurs mesures. Il s'agit par exemple de faire participer des organisations non gouvernementales du monde entier au Programme de formation à la gestion en cas d'urgence, de conclure des accords d'intervention rapide avec des organisations non gouvernementales afin de pouvoir fournir rapidement des services techniques et de publier, après consultation d'organisations non gouvernementales, des manuels sur des sujets techniques comme la formation professionnelle et la santé en matière de reproduction. L'un des principaux projets a été la publication, avec l'aide des organisations non gouvernementales, du Manuel de gestion des programmes pour les partenaires du HCR. Depuis 1994, plus de 2 000 membres d'organisations non gouvernementales ont bénéficié dans le monde entier d'une formation sur tous les aspects de la collaboration entre le HCR et les organisations non gouvernementales, y compris des cours de planification axés sur les personnes, qui ont pour objectif de développer la capacité des organisations locales et régionales de s'occuper de questions sexospécifiques liées au déplacement.

91. Les victimes des déplacements forcés sont en majorité des femmes et des enfants. Il était nécessaire de renforcer la coopération entre le HCR et les organisations non gouvernementales dans ce domaine, c'est pourquoi un grand nombre de recommandations du Plan d'Oslo portent sur la question des femmes et des enfants. Après des consultations approfondies avec des organisations non gouvernementales au cours du processus PARinAC, le HCR a largement diffusé ses Principes directeurs sur la prévention et la réaction aux violences sexuelles contre les réfugiés et ses Directives concernant les enfants réfugiés.

92. Depuis le début de 1995, le HCR et le CIAB organisent des ateliers régionaux destinés à évaluer les progrès réalisés dans la mise en oeuvre du partenariat, à définir les obstacles et à planifier l'application des recommandations du Plan d'action, tant au niveau national qu'au niveau régional. Des ateliers réunissant des responsables PARinAC du HCR et des organisations non gouvernementales ont été organisés en Afrique, en Asie et en Amérique centrale. D'autres se tiendront prochainement au Moyen-Orient et dans le Caucase.

93. La Conférence régionale pour l'examen des problèmes des réfugiés, des personnes déplacées et des personnes contraintes à d'autres formes de déplacement involontaire et des rapatriés dans les pays de la Communauté d'États indépendants et dans certains États voisins (Genève, 30-31 mai 1996), organisée par le HCR, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), est l'exemple le plus récent de collaboration avec les organisations non gouvernementales dans le but de mettre au point une stratégie d'ensemble qui

réponde aux problèmes que posent les déplacements forcés de population. Les organisations non gouvernementales locales et internationales auront un rôle clef à jouer dans le suivi et l'application des recommandations de la Conférence.

D. Conclusion

94. À la fin de 1995, on estimait à 26 millions le nombre de personnes – réfugiés, rapatriés et déplacés – dont s'occupait le HCR⁹. En raison du mandat spécifique du HCR et de ses ressources limitées, il est urgent de conclure des partenariats. Les relations entre le HCR et les organisations non gouvernementales, qui représentent la société civile, sont une composante essentielle d'un partenariat plus large qui devrait comprendre notamment les gouvernements, d'autres organismes du système des Nations Unies et les institutions financières et de développement. C'est en conjuguant et en coordonnant les efforts de ces différents acteurs, tout en restant à l'écoute des populations concernées, que l'on parviendra à trouver une solution globale à l'une des plus grandes tragédies de notre monde actuel.

Notes

¹ Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire, 5-13 septembre 1994 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.95.XIII.18), chap. I, résolution 1, annexe.

² Voir Directory of Non-Governmental Organizations (Genève, HCR, 1996).

³ Voir Activités du Conseil de l'Europe dans le domaine des migrations (Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1996).

⁴ "Planification stratégique de l'OIM : Cap sur le XXI^e siècle" (OIM, document MC/1842), mai 1995.

⁵ "Status report concerning staff and programme policies on gender issues (IOM, document MC/1970), avril 1996.

⁶ The Changing Course of International Migration (Paris, OCDE, 1993).

⁷ Migration and Development: New Partnerships for Co-operation (Paris, OCDE, 1994).

⁸ Voir Migration and Labour Market in Asia: Prospects to the Year 2000 (Paris, OCDE, 1996).

⁹ Voir Populations of concerns to UNHCR: A Statistical Overview 1994 (Genève, HCR, 1995).
