



Vendredi 14 octobre 2011, Palais du Luxembourg

Colloque France terre d'asile « Migrations: réalités, chances et défis » / « Migration: realities, opportunities and challenges »

Table ronde 1: **LA MONDIALISATION ET LES NOUVEAUX DÉFIS DE LA PROTECTION INTERNATIONALE**

Judith KUMIN

Judith Kumin a rejoint le Haut Commissariat aux réfugiés en 1979, où elle a notamment supervisé l'accompagnement et la réinstallation de réfugiés d'Indochine, dirigé le service d'information, et exercé les fonctions de représentante en Yougoslavie, en Allemagne et au Canada. Elle a enseigné les droits de l'homme à l'université Carleton d'Ottawa et au Centre Pearson de Maintien de la Paix en Nouvelle-Ecosse. Elle a longtemps été représentante du HCR à Bruxelles, fonction qu'elle a quittée il y a peu.

Mesdames et Messieurs,

Merci beaucoup de m'avoir invitée à participer à ce colloque. Je tiens tout d'abord à féliciter France Terre d'Asile à l'occasion du quarantième anniversaire de cette organisation, avec laquelle le HCR maintient un partenariat de très longue date.

Il va sans dire que le thème de cette première table ronde « *La mondialisation et les nouveaux défis de la protection internationale* » est au centre de mes préoccupations en tant que responsable de la rédaction du livre intitulé « *The State of the World's Refugees* » publié par le HCR et dont la sixième édition paraîtra l'an prochain.

Voici donc quelques réflexions afin d'alimenter le débat.

Premièrement: Cette année, nous célébrons les 60 ans du HCR et de la Convention de Genève. Il y a 60 ans, le phénomène des réfugiés était surtout européen. Aujourd'hui, il s'est converti en phénomène global.

Au début de cette année, il y avait dans le monde près de 10,5 millions de réfugiés relevant de la compétence du HCR dont 7% sur le continent américain, 15% en Europe, 19% au Moyen Orient (ou en Afrique du Nord), 21% ailleurs en Afrique et 38% en Asie. Ces chiffres n'incluent pas les cinq millions de réfugiés palestiniens au Moyen Orient sous le mandat de notre agence sœur, l'UNRWA.

L'an passé, des demandes d'asile ont été introduites auprès du HCR ou des gouvernements dans 166 pays différents. Le pays qui a reçu le plus grand nombre (21% du total de 846,000) était l'Afrique du Sud, suivi par les Etats-Unis et la France en troisième position. Cela signifie que l'Afrique du Sud a reçu à elle seule presque autant de demandes d'asile que tous les pays de l'Union européenne réunis.

Deuxième observation : Bien que la Convention de Genève ait été ratifiée par 148 Etats, il subsiste des différences frappantes dans le traitement des réfugiés à travers le monde. Près de la moitié des réfugiés résident aujourd'hui dans des Etats qui n'ont *pas* adhéré à la Convention – tel le Pakistan qui accueille encore presque 2 millions de réfugiés Afghans, ou la Syrie, où résident des centaines de milliers de réfugiés Irakiens, ou encore la Malaisie qui héberge une importante population de réfugiés originaires du Myanmar. En même temps, dans certains des Etats qui



ont ratifié la Convention de Genève, les réfugiés se voient néanmoins privés de leurs droits fondamentaux, et vivent confinés dans des camps dans des conditions extrêmement difficiles.

Nous sommes persuadés que la Convention reste la pierre angulaire du régime de protection internationale. Interprétée de manière dynamique, elle peut répondre à beaucoup de situations actuelles. Mais il est clair que nous avons besoin d'outils supplémentaires afin de faire face aux défis d'aujourd'hui et de demain.

Troisième observation : Le nombre de réfugiés fluctue d'une année à l'autre mais la tendance générale est à la baisse. Par contre, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leurs pays ne cesse d'augmenter. On estime aujourd'hui à 27,5 millions le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, et ce chiffre ne reflète que les personnes déplacées par des conflits armés et les violations des droits de l'homme. Si l'on y ajoutait les déplacements causés par les changements climatiques et les catastrophes naturelles, le chiffre serait beaucoup plus élevé.

La diminution du nombre de réfugiés dans le monde s'explique, du moins partiellement, par le fait que l'accès à la protection est devenu progressivement plus difficile. Depuis de nombreuses années, les personnes recherchant une protection internationale ne savent que trop bien que le droit contenu dans l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme - *le droit de chercher asile* - est plutôt théorique, car le droit d'entrer dans un pays autre que le sien n'existe pas en droit international. Surtout depuis la fin de la guerre froide, les demandeurs d'asile sont confrontés à un large éventail de mesures restrictives et, dans beaucoup de pays, à une hostilité croissante attisée par un dangereux mélange de xénophobie, de discours populistes et d'ignorance.

Les contrôles extraterritoriaux sont de plus en plus fréquents. Les interceptions en mer sont devenues monnaie courante et sont opérées souvent au mépris de toute évaluation des besoins de protection. Les embarcations de migrants et réfugiés sont parfois aussi laissés à l'abandon au lieu d'être secourus. La détention fait désormais partie intégrante des mesures prises pour 'gérer' la migration. Aux yeux du public, demander l'asile s'apparente de plus en plus à une activité quasi-illégale.

Mon propos n'est pas d'affirmer que toutes les frontières sont fermées aux réfugiés. Loin de là. L'année dernière, en pleine crise ivoirienne, le Libéria a maintenu ses frontières ouvertes. Depuis le début de cette année, le Kenya, le Yemen et l'Ethiopie ont accueilli plus d'un quart de million de réfugiés somaliens. Le camp de réfugiés de Dadaab dans le nord-est du Kenya abrite désormais un demi-million de réfugiés, soit davantage que la population de Nice, Lyon ou Toulouse. Et depuis mars, plus d'un million de personnes – réfugiés et migrants confondus – ont fui le conflit libyen pour trouver refuge en Tunisie et en Egypte – pays confrontés à leurs propres défis post-révolutionnaires.

Mais il est clair que la globalisation de la migration, et surtout de l'immigration clandestine, la crise économique et les conséquences des attaques du 11 septembre sont autant de facteurs qui ont restreint l'accès à la protection internationale.

Quatrième observation : Je ne pense pas que les gouvernements européens entendent se soustraire à leurs obligations vis-à-vis des réfugiés, mais ils sont handicapés par l'absence de politique claire en matière de migration légale et doivent – on ne peut le nier -- faire face à l'abus du système d'asile.

Il faut aussi reconnaître que l'identification des besoins de protection est devenue plus complexe. La définition du réfugié parle de persécution pour des raisons bien précises: race, religion, nationalité, opinion politique, ou groupe social. Mais la notion même du groupe social est en évolution constante. Les conflits modernes frappent souvent de manière aveugle. De nouvelles formes de violences apparaissent – par exemple perpétrées par des bandes criminelles comme c'est le cas au Mexique. Il est vrai que la notion de protection subsidiaire a pu apporter des réponses complémentaires au régime de la Convention, mais son application reste malheureusement limitée.



Le changement climatique -- qui constitue à mon avis le plus grand défi de notre époque -- est déjà et sera à l'avenir la cause de déplacements massifs de populations, mais il n'existe pas (ou pas encore) de cadre juridique ou institutionnel pour répondre à cette situation.

Comment, dans ce contexte, préserver la protection internationale ? J'écouterai avec intérêt les autres intervenants qui devront répondre à cette question, mais quatre éléments me semblent essentiels dans un contexte européen :

Premièrement : La protection internationale est dénuée de sens si elle ne s'accompagne pas d'un accès au territoire des états susceptibles d'offrir cette protection.

Deuxièmement : Il faut interpréter le besoin de protection de manière dynamique. Car la nature des conflits -- et des persécutions -- a beaucoup évolué en 60 ans.

Troisièmement : Il est impératif que l'Europe mette en place un véritable régime d'asile commun. Les conditions d'accueil, les procédures d'asile et l'interprétation du besoin de protection varient encore considérablement d'un État membre à l'autre. Il est frappant de constater qu'aujourd'hui, les demandeurs d'asile de même nationalité peuvent voir leurs demandes aboutir à concurrence de presque 100% dans certains pays alors qu'elles seront systématiquement rejetées dans d'autres.

Et finalement, il faudra renforcer la notion de solidarité sur le plan international. La protection des réfugiés est tout d'abord une responsabilité nationale qui découle de la souveraineté de chaque Etat. Mais la répartition des réfugiés dans le monde est le résultat de facteurs géographiques. La réalité fait que ce sont les pays les plus pauvres qui hébergent 80% des réfugiés dans le monde.

Dans le contexte de la protection des réfugiés, la solidarité peut s'exprimer de différentes manières : par le biais d'aide humanitaire et au développement mais aussi au travers de programmes de réinstallation. Permettez-moi d'ouvrir ici une parenthèse et de rappeler que, suite à la crise en Asie du sud-est il y a une trentaine d'années, la France a réinstallé plus de 100.000 réfugiés. C'est cet esprit de solidarité que nous souhaitons rétablir en Europe, et j'espère que les débats d'aujourd'hui permettront d'y contribuer.