

Ne nous limitons pas à l'aide humanitaire : la migration comme outil de récupération après une catastrophe (étude de cas en Haïti)

Michael Clemens et Kaci Farrell

Fiche du CGD

Les catastrophes naturelles comme les séismes, les inondations et les ouragans peuvent dévaster la vie des gens et l'économie d'un pays, en particulier dans le monde en développement. Plus de 200 000 personnes ont péri quand un tremblement de terre catastrophique a frappé Haïti en janvier 2010 et les Américains ont réagi en envoyant une aide privée et publique abondante. Comme c'est très souvent le cas, ces efforts sont restés axés principalement sur l'aide humanitaire. Les États-Unis n'ont presque pas utilisé un autre outil d'aide : la politique migratoire. Cette fiche sur les politiques mises en œuvre explore les différentes voies juridiques par lesquelles le gouvernement américain pourrait, à la suite de futures catastrophes à l'étranger, exploiter la puissance de la migration afin d'aider certaines personnes. Nous décrivons ce qui aurait pu être fait pour Haïti, mais les leçons s'appliquent à de futurs scénarios.

Pourquoi la migration ?

Migration internationale : le simple fait de pouvoir quitter Haïti a davantage permis à des Haïtiens de sortir de l'extrême pauvreté que tous les milliards de dollars d'aide, que l'ensemble des investissements étrangers et que toutes les préférences commerciales dont Haïti a bénéficié avec les États-Unis au cours des 30 dernières années.¹ Il existe aussi des avantages substantiels pour ceux qui sont encore en Haïti : les transferts de fonds annuels des États-Unis vers Haïti sont estimés à 2 milliards de dollars, soit près du double de l'engagement de 1,15 milliard de dollars des États-Unis à la Conférence des donateurs pour Haïti de 2010.² Ils augmentent plus rapidement après les catastrophes que l'aide³ et, contrairement à l'aide étrangère, parviennent directement aux familles qui en ont besoin. Alors que les Haïtiens ont bénéficié de l'arrivée de l'aide internationale, la puissance de la mobilité humaine peut permettre de compléter les formes d'aide classiques.

Or, la réduction de la pauvreté n'est pas prise en compte dans les décisions débouchant sur l'autorisation des Haïtiens à entrer sur le territoire des États-Unis. Le système d'immigration américain repose sur deux piliers : la réunification familiale et la migration professionnelle. La grande majorité des Haïtiens qui immigreront légalement aux États-Unis entrent grâce à des liens familiaux, car les autres options sont rares. Parmi les 24 280 Haïtiens qui sont devenus résidents permanents légaux des États-Unis pour l'exercice 2009, près de 75 % étaient des proches parents de citoyens américains et de résidents permanents légaux. Presque tous les autres nouveaux arrivants étaient des réfugiés ou des demandeurs d'asile fuyant la persécution (figure 1).

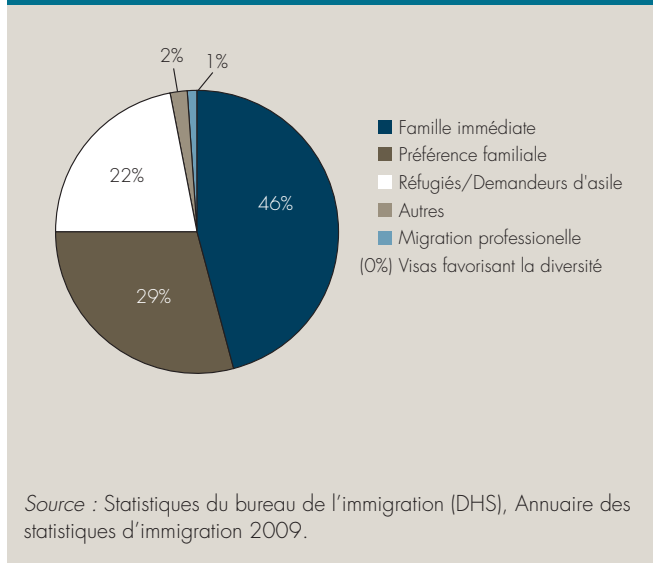
Michael Clemens est maître de recherche et Kaci Farrell a été assistante en politique et en communication au Center for Global Development. Ce dossier se fonde sur un document de travail du CGD écrit par Royce Murray et Sarah Williamson, disponible à l'adresse <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425143>, qui détaille la proposition faite ici. Le CGD est reconnaissant des contributions de la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur pour appuyer ce travail.

1. Pour plus d'informations, voir Michael Clemens, « A Labor Mobility Agenda for Development » (un programme de mobilité du travail en faveur du développement), Document de travail du CGD 201 (Washington : Center for Global Development, 2010), www.cgdev.org/content/publications/detail/1423717.

2. Hillary Clinton, « Remarks at the International Donors' Conference on March 31, 2010 » (remarques à la Conférence internationale des donateurs le 31 mars 2010), document consulté le 30 mars 2011, à l'adresse www.haiticonference.org/pledges-statements.html.

3. Antonio David, « How Do International Financial Flows to Developing Countries Respond to Natural Disasters? » [comment les flux financiers vers les pays en développement offrent-ils une réponse aux catastrophes naturelles ?] Document de travail du FMI 10/166 (Washington : FMI, 2010), www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=24050.0.

Figure 1 : La plupart des Haïtiens immigreront légalement aux États-Unis par la voie de la réunification familiale (2009)



Aucune des personnes fuyant Haïti en raison des effets du tremblement de terre ne peut prétendre au statut de réfugié. Alors que la loi Immigration and Nationality Act de 1952 incluait les victimes de catastrophes naturelles dans la définition légale des « réfugiés », la loi Refugee Act de 1980 a réformé la législation américaine sur les réfugiés et a exclu l'expression « calamités naturelles ». ⁴ En conséquence, le gouvernement américain a une marge de manœuvre très limitée en matière de politique migratoire dans des situations d'urgence après une catastrophe. La principale initiative de politique migratoire des États-Unis vis-à-vis d'Haïti après le tremblement de terre a consisté à suspendre temporairement l'expulsion de la plupart des Haïtiens qui se trouvaient déjà aux États-Unis en janvier 2010 (autrement dit, à l'exception de tous ceux qui avaient fui le tremblement de terre). ⁵ À de très rares exceptions près, les États-Unis n'ont pas utilisé la politique migratoire pour aider des Haïtiens dont la vie avait été détruite par le séisme.

Que faire maintenant ? Examen des options disponibles

Malgré la puissance transformatrice de la migration, les Haïtiens sans famille proche aux États-Unis ont peu d'options pour y entrer légalement. Un nombre extrêmement limité de visas et les exigences d'admissibilité strictes mettent certains mécanismes de migration existants hors de portée

4. La définition actuelle des réfugiés comprend les personnes qui fuient « en raison de persécutions ou d'une crainte bien fondée de persécutions en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social particulier ou de leurs opinions politiques » (article 101 (a) (42) (A) de la loi INA).

5. Cette politique a été modifiée en mai de cette année pour inclure les personnes arrivées pendant l'année qui a suivi le séisme, époque où très peu d'Haïtiens ont été, de toute façon, en mesure de quitter le pays en raison de la crise économique et des efforts accrus des patrouilles maritimes.

des Haïtiens les plus défavorisés et les plus vulnérables. Or, le gouvernement et le Congrès des États-Unis disposent de plusieurs options pour modifier la politique actuelle afin de fournir aux sinistrés haïtiens une entrée aux États-Unis et des opportunités décisives :

Options du gouvernement

- Ajouter les Haïtiens à la liste des nationalités pouvant prétendre à des visas temporaires de travailleurs peu qualifiés (H-2A/H-2B)
- Créer un programme de réunification familiale conditionnelle des Haïtiens
- Développer le recours à l'admission conditionnelle pour motifs humanitaires selon de nouveaux critères pour les « sinistrés »

Options législatives

- Modifier la classification des visas de non-immigrants pour permettre la réunification des familles haïtiennes
- Permettre aux Haïtiens de participer au programme Diversity Visa Lottery ou créer une loterie de visas pour les Haïtiens
- Créer une voie humanitaire dans le programme de réinstallation des réfugiés des États-Unis pour les individus en situation d'urgence qui ne correspondent pas à la définition du réfugié

Nombre de ces options peuvent être mises en œuvre sans bouleversements majeurs dans la procédure ou la législation existante. La mise à jour de certaines catégories de visas ne nécessiterait que l'approbation du secrétaire de l'Intérieur (Secretary of Homeland Security) ou du secrétaire d'État (Secretary of State), ou des deux, tandis que la mise en œuvre d'autres options nécessiterait des mesures législatives et un soutien politique plus important (tableau 1).

Les États-Unis pourraient aussi négocier un accord bilatéral avec le nouveau gouvernement haïtien afin de régulariser la migration, à l'instar de négociations en cours avec le Mexique et d'efforts engagés précédemment avec Cuba afin de décourager les gens de prendre le large. Un tel accord servirait les intérêts des États-Unis et d'Haïti en favorisant le développement économique et en accélérant la récupération après une catastrophe, mais il faudrait une volonté au sein des deux gouvernements.

Questions et défis

Ces options offrent une certaine latitude pour agir dans l'intérêt des États-Unis, en aidant un nombre limité de personnes dans des situations d'urgence après une catastrophe. Elles ne visent pas à apporter une aide à toutes les victimes de catastrophes à l'étranger, pas plus que le programme américain d'aide aux réfugiés actuel ne tente d'aider toutes les victimes de la persécution. Autrement dit, les États-Unis font ce qu'ils peuvent et aident ceux qu'ils peuvent aider.

Tableau 1 : Options d'élargissement des possibilités migratoires pour les sinistrés haïtiens

Options du gouvernement	Acteur(s) clé
Ajouter les Haïtiens à la liste des nationalités pouvant prétendre à des visas temporaires de travailleurs peu qualifiés (H-2A et H-2B)	Secrétaire de l'Intérieur (Secretary of Homeland Security), en consultation avec le secrétaire d'État (Secretary of State)
Créer un programme de réunification familiale conditionnelle des Haïtiens	Secrétaire de l'Intérieur (Secretary of Homeland Security)
Étendre le recours à l'admission sous conditions pour motifs humanitaires selon de nouveaux critères pour les « sinistrés »	Secrétaire d'État (Secretary of State) ; secrétaire de l'Intérieur (Secretary of Homeland Security) ; Congrès
Options législatives*	Acteur(s) clé
Modifier la classification des visas de non-immigrants pour permettre la réunification des familles haïtiennes	Congrès
Permettre aux Haïtiens de participer au programme Diversity Visa Lottery ou créer une loterie de visas pour les Haïtiens	Congrès ; ministère de l'Intérieur (Department of Homeland Security)
Créer une voie humanitaire dans le programme de réinstallation des réfugiés des États-Unis pour les individus en situation d'urgence qui ne correspondent pas à la définition du réfugié	Congrès ; président des États-Unis ; secrétaire d'État (Secretary of State)
* Le Congrès devrait probablement consulter le Département d'État et le ministère de l'Intérieur pour l'élaboration de la législation. Les deux organismes seraient partenaires à part entière lors de la mise en œuvre.	

Le tableau 1 présente de multiples options pour fournir aux Haïtiens sinistrés une entrée légale aux États-Unis. Toutefois, il n'y existe aucune solution miracle. Certaines solutions, comme l'élargissement des critères d'admissibilité pour les visas de travailleurs peu qualifiés et la création d'une loterie des visas, ne permettraient pas d'offrir aux nouveaux arrivants haïtiens tous les avantages d'intégration permettant d'assurer leur réussite aux États-Unis. D'autres options, telles qu'une utilisation plus large de l'admission conditionnelle ou la mise en place d'une voie humanitaire dans le cadre du programme de réfugiés, accorderaient aux nouveaux arrivants des avantages substantiels, mais pourraient provoquer des débats politiques houleux et faire face à des contraintes budgétaires, en particulier dans un contexte budgétaire difficile.

Les mêmes circonstances économiques qui font des Haïtiens vulnérables un groupe qu'on se doit d'admettre aux États-Unis compliquent leurs efforts pour immigrer. Même avant le tremblement de terre, de nombreux Haïtiens survivaient à peine. La moitié de la population vivait avec un dollar, voire moins, par jour (selon les prix américains). La plupart des Haïtiens qui cherchent à visiter les États-Unis ou à y travailler temporairement doivent démontrer qu'ils ont les moyens de subvenir à leurs besoins et qu'ils ont l'intention de rentrer chez eux. En conséquence, les États-Unis sont principalement accessibles à l'élite haïtienne qui y dispose de ressources et de liens familiaux. La levée des frais et de

ce critère d'admissibilité pour les visas permettrait à ceux qui ont vraiment besoin d'une aide de venir aux États-Unis.

La mise en œuvre d'un véritable changement politique exigera un leadership fort au sein de l'exécutif, du Congrès américain, ou de ces deux institutions. Étant donné le contexte budgétaire actuel, les échéances électorales imminentes et le clivage politique qui marque habituellement les débats politiques sur l'immigration, l'approbation de toute législation par le pouvoir législatif requerra probablement une stratégie concertée avec les multiples organismes à l'origine de la proposition.

Conclusion

Les États-Unis devraient étudier l'ensemble des options politiques disponibles afin de mieux démontrer la générosité et la compassion américaine envers les victimes de catastrophes naturelles. Même si la migration n'est pas une panacée pour fournir une assistance après une catastrophe, elle peut être un outil de développement puissant et rentable parmi tant d'autres. En apportant de petites modifications aux politiques migratoires existantes, il deviendrait possible de faire plus avec les fonds disponibles et d'avoir un impact durable sur la vie des Haïtiens et sur l'économie de leur pays.

Le **Center for Global Development** travaille à réduire la pauvreté et les inégalités dans le monde à travers une **recherche** rigoureuse et un engagement actif auprès de la communauté **politique** pour rendre le monde plus prospère, plus juste et plus sûr pour tous. Les politiques et les pratiques des États-Unis et d'autres pays riches, des puissances émergentes et des institutions internationales et des entreprises ont des **effets significatifs** sur les populations pauvres du monde en développement. Nous cherchons à faire progresser ces politiques et ces pratiques par le biais de la recherche et de l'engagement politique pour élargir les possibilités, réduire les inégalités et améliorer les **conditions de vie** partout.



www.cgdev.org

Ne nous limitons pas à l'aide humanitaire : la migration comme outil de récupération après une catastrophe (étude de cas en Haïti)

Michael Clemens et Kaci Farrell

Fiche du CGD

Juin 2011