



DOCUMENTS DE TRAVAIL D'HABITAT III

2 - MIGRATION ET LES RÉFUGIÉS EN ZONE URBAINE

New York, 31 May 2015





DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LA MIGRATION ET LES RÉFUGIÉS EN ZONE URBAINE

MOTS CLÉS

Migrants, réfugiés¹, personnes déplacées à l'intérieur d'un pays, diaspora, résilience, égalité, discrimination, marginalisation, xénophobie, accès à un logement décent, moyens de subsistance et services de base.

PRINCIPAUX CONCEPTS

L'objectif de ce document de travail est de sensibiliser à la façon dont la planification solidaire d'une urbanisation rapide, de la migration et des déplacements – par l'intermédiaire d'une amélioration des droits, de la protection des migrants et des réfugiés, de l'accès à des services, de la création d'opportunités et d'espaces adaptés, et de la réglementation comme moyen de définition d'un cadre favorable – peut maximiser les compétences, les ressources et la créativité des migrants ainsi que des réfugiés et être vecteur de développement durable.

Un nouveau programme urbain qui donne des directives sur des sujets tels que la planification et l'aménagement urbains ainsi que les cadres juridiques nécessaires pour une urbanisation bénéfique, il donne également la possibilité de satisfaire les besoins des migrants, des personnes déplacées et des réfugiés en zone urbaine. Par conséquent, la section Synthèse du présent document présente les cadres juridiques et politiques nationaux propices pour traiter les vulnérabilités et les injustices rencontrées par ces populations ; le besoin d'intégrer les questions liées à la migration dans la planification du développement ainsi que de nouvelles voies pour établir des ponts entre les questions humanitaires et de développement.

CHIFFRES ET PRINCIPAUX FAITS

Plus d'un milliard de personnes sont des migrants, dont environ 232 millions hors de leur pays. Tous sont partis à la recherche d'une opportunité, beaucoup trop sont partis en quête de sécurité, fuyant des conflits, des persécutions et des catastrophes.

Environ 43 % de la migration internationale se fait entre pays en développement, et environ 40 % des migrants internationaux se sont déplacés vers un pays voisin dans leur région d'origine.

La majorité des migrants et des populations déplacées prennent le chemin des villes.² Presque tous les pays sont désormais à la fois pays d'origine, de transit et de destination, et la plupart d'entre eux respectent leurs obligations légales internationales de protéger les réfugiés. On pense que quelques 60 % du total de 14,4 millions de réfugiés³ et 80 % des 38 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (IDP = Internally displaced person)⁴ vivent en zones urbaines suite à des conflits et autres facteurs.

Les mouvements migratoires mixtes continuent de gagner en ampleur et en complexité. Ceux qui fuient les conflits et les persécutions se retrouvent plongés dans une situation précaire, et il devient de plus en plus difficile d'identifier ceux qui ont des raisons légitimes de demander une protection internationale ou d'autres besoins de protection véritable à cause du caractère aussi varié que composite de leurs motivations à partir, et du statut juridique qui peut même évoluer pendant le trajet du réfugié.

1 The 1951 Convention relating to the Status of Refugees defines a REFUGEE as a person who 'owing to [a] well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political

2 IOM's World Migration Report (2015, forthcoming).

3 The refugee number referred to in this paragraph does not include the 5.1 million refugees registered with UNRWA.

4 The IDMC total figure includes a mere estimate of people displaced living outside camps (including both urban and rural displacement).



La proportion de réfugiés vivant en zone urbaine par rapport au nombre total de réfugiés a augmenté de 8 % ces trois dernières années. De plus, on estime que 45 % des réfugiés le sont pour une période prolongée.⁵ Quant aux IDP, certaines personnes peuvent subsister dans des conditions de déplacement pendant dix ans ou plus dans près de 90 % des 60 pays et territoires étudiés par l'Observatoire de suivi de déplacement interne (Internal Displacement Monitoring Center, IDMC) en 2014.⁶

PROBLEMATIQUE

Les pays de destination sont rarement dotés d'un cadre réglementaire et politique favorable (qui autorise la liberté de déplacement et donne le droit au travail, par exemple) qui leur permet de respecter leurs obligations internationales. De nombreux migrants et réfugiés sont contraints par la loi ou les circonstances de vivre dans des zones résidentielles à forte ségrégation, peu sûres et mal entretenues. Ceux qui n'ont pas de documents légaux sont exposés aux abus, à l'exploitation, aux arrestations et à la détention. Ils ne sont pas libres de leurs déplacements et rencontrent de graves difficultés à accéder à la justice, aux moyens de subsistance, à un logement décent et à des services comme ceux de santé ou d'éducation. Même en l'absence d'obstacles juridiques, le manque d'information, la lourdeur des procédures bureaucratiques, la barrière de la langue et la réglementation se combinent souvent pour compliquer l'accès aux droits, services et opportunités pour ces populations, les empêchant de contribuer en retour au développement durable de leur ville d'accueil.

Les restrictions juridiques et la discrimination sociale, économique et raciale nuisent souvent à la capacité des migrants, des IDP et des réfugiés à profiter des opportunités économiques. Les municipalités doivent collaborer avec des partenaires, populations concernées comprises, pour garantir l'accès aux outils nécessaires pour promouvoir les moyens de subsistance. Cela doit être entrepris de manière à étayer et établir des liens avec l'économie locale.

Les migrants et les réfugiés contribuent au tissu social, économique et culturel de leurs communautés d'accueil, qui les voient pourtant plus souvent comme un fardeau que comme un atout. Les études confirment que la migration dynamise les marchés du travail et génère une nouvelle demande en biens et services, tout en contribuant à l'innovation qui alimente les centres urbains.⁷ Les migrants et les réfugiés peuvent devenir des acteurs clés dans le développement, la croissance, la résilience et la durabilité des villes et servir de ponts entre villes de destination et d'origine, grâce à leurs compétences et ressources de commerçants transnationaux, partenaires commerciaux, philanthropes et investisseurs.

L'attention internationale s'intéresse de plus en plus à l'urbanisation et aux stratégies locales de développement durable. Le cadre de Sendai a mis en évidence une nécessité impérieuse de mobiliser dans des actions visant à prévenir l'apparition de nouveaux risques, à réduire l'impact des risques et à accélérer le redressement après les catastrophes. Les États ont reconnu que les populations mobiles, si elles sont bien gérées, contribuent à la résilience des communautés et des sociétés et que leurs connaissances, compétences et capacités peuvent être utiles pour concevoir et mettre en œuvre des programmes de réduction des risques de catastrophes.

⁵ Definition: minimum 25,000 people having been displaced for five years.

⁶ The IDMC GO did not focus on land grabbing and looked at evictions only as a cause of secondary displacement.

⁷ OECD Migration Policy Debates May 2014



Les migrants et les réfugiés, et surtout ceux en situation irrégulière, sont souvent rendus invisibles, à cause de leur statut juridique, de la barrière de la langue, de la marginalisation et des opportunités restreintes de participer à la vie en société. Leur nombre réel n'est qu'une estimation, ce qui en fait les laissés-pour-compte des politiques et processus décisionnels.

L'intégration des questions de migration aux solutions de planification du développement aux niveaux local, national et international apporte une réponse durable aux situations de déplacement de grande ampleur et prolongé, et engendre des avantages pour les populations déplacées comme pour celles des pays d'accueil. Les environnements urbains ouvrent la porte à davantage d'opportunités d'intégration et d'autonomie pour les migrants et les réfugiés, et présentent le potentiel d'une alternative d'intégration locale au lieu d'un retour dans le pays d'origine.

De plus en plus de villes intègrent des politiques de migration dans leurs initiatives d'aménagement urbain et de développement. Malgré cela, les villes rencontrent des obstacles considérables, qui vont du manque de ressources et de capacités à l'absence d'une coordination efficace avec les collectivités locales et les autres parties prenantes pour exploiter ce potentiel.

En l'absence de planification de la migration et des déplacements, les projets d'urbanismes ne prévoient pas les approches pratiques nécessaires pour relever les défis que cela pose aux municipalités. Dans beaucoup de villes de destination, le modèle générique d'urbanisation des quarante dernières années a privilégié la ségrégation plutôt que l'intégration. Alors que les villes grandissent sous l'effet de la migration, elles doivent réfléchir à des programmes à même de « trouver de la place » pour tous les citoyens, migrants, réfugiés et IDP inclus.⁸ L'aménagement et l'urbanisation incluent une planification spatiale mais aussi réglementaire, pour supprimer les obstacles juridiques et pratiques qui empêchent la pleine participation des migrants et des réfugiés à l'économie et au système urbain.

La grande majorité des municipalités ne participent pas aux processus liés aux politiques migratoires et ont peu de contacts avec les institutions qui pourraient leur faire profiter des savoir-faire nécessaires. L'inclusion des questions de la migration et du déplacement dans l'aménagement et le développement urbains pourrait permettre aux villes de relever les défis physique, social et économique qui se font de plus en plus présents au XXI^e siècle.

Les États sont tenus de protéger tous les individus se trouvant sur leur territoire et doivent veiller à trouver des solutions durables pour ce faire. Cependant, dans les situations d'afflux massifs de populations mobiles, les États ont en général besoin d'assistance pour assumer cette responsabilité.

Les questions humanitaires et de développement sont souvent réglées d'une manière entièrement cloisonnée et ponctuelle. Il existe un lien entre urgence, réinsertion et développement, et la migration et les déplacements relèvent de chacun de ces aspects et y contribuent largement. La communauté internationale reconnaît que l'assistance d'urgence doit être assurée de sorte à soutenir le développement à long terme, pour garantir une transition en douceur entre secours et insertion. En même temps, la croissance économique et le développement durable sont essentiels pour la prévention, la préparation et la résilience liées aux catastrophes naturelles et aux autres urgences. Intégrer les problèmes de migration et de ceux liés aux réfugiés aux activités visant à se préparer et à réagir aux catastrophes constitue un lien indispensable entre assistance humanitaire et développement.

⁸ Thouez, UNITAR (2015, forthcoming).



LEVIERS D'ACTION

Le nouveau programme urbain donne la possibilité de réagir aux besoins des populations mobiles en zone urbaine en adoptant un modèle d'urbanisation inclusive, qui tient compte des déplacements de populations ; promeuve et protège les droits de tous, et développe leurs capacités et crée une synergie entre préoccupations humanitaires et développement.

Planification des déplacements de population

La planification et la gestion efficace de la migration et des déplacements sont cruciales pour promouvoir des villes productives, résilientes, durables, et qui favorisent l'intégration sociale.

Les politiques de développement urbain doivent être articulées autour d'une compréhension adaptée à la réalité locale des schémas potentiels de migration, des déplacements et des colonies, mais aussi des facteurs locaux d'exposition aux dangers et de la vulnérabilité.

La planification des interventions d'urgence et la préparation des zones urbaines sont essentielles à cet égard, et notamment l'évaluation du cadre juridique et politique national ainsi que de la capacité des communautés, les infrastructures, l'économie, les structures administratives, les systèmes de prestation de service, l'hébergement, le foncier et les autres ressources utiles pour absorber les populations nouvellement arrivées.

Il est tout aussi primordial de renforcer les capacités des acteurs locaux à collecter des données solides, ventilées pour mettre en évidence les défis de protection, dont celui de la discrimination, et apporter des informations dans le cadre des processus d'aménagement et de développement urbain. Savoir où se trouvent les migrants et les réfugiés, mais aussi qui ils sont, et mettre en lumière les problèmes masqués suppose d'adopter des approches créatives pour renforcer l'enregistrement, la documentation et la protection, mais aussi l'assistance et les services.

L'aménagement urbain axé vers la réduction des risques de catastrophe devrait prévoir toute incidence potentiellement néfaste des vagues de migration et de déplacement en zone urbaine, en particulier dans les zones à risque ou dans celles déjà confrontées à des logements, un accès à l'eau potable et à l'assainissement inadaptés.

La documentation et la promotion de l'utilisation de bonnes pratiques sont cruciales pour le modèle d'urbanisation inclusive. Pour la suite, nous devons trouver des manières de mettre à profit nos connaissances et de garantir que le nouveau programme urbain reproduise les idées nouvelles et novatrices, et les bonnes pratiques. Par exemple, les organisations humanitaires et de développement, les universités et autres partenaires, devraient continuer leurs recherches sur l'impact des migrants et des réfugiés sur les économies locales.

Dans les situations de déplacement, des alternatives aux camps doivent être favorisées lorsque cela est possible. Les autorités nationales et locales devraient bénéficier d'une assistance dans l'accueil des déplacés en zone urbaine, reconnaissant les vulnérabilités et contributions de ces derniers, et tenant compte de la capacité d'absorption des quartiers et villes d'accueil.

Amélioration de la participation et autonomisation

Le nouveau programme urbain doit en toutes circonstances inclure des stratégies pour l'autonomisation politique, sociale et économique des populations. Trop souvent, les migrants, réfugiés et les IDP ne sont



pas pris en compte dans le développement urbain, d'où des villes qui se développent en marginalisant et en discriminant davantage ceux qui ont le plus besoin de protection.

Les autorités locales et les autres acteurs doivent garantir la participation libre, active et concrète des migrants, réfugiés et IDP dans les processus décisionnels urbains et dans l'aménagement urbain et le développement spatial. Par exemple, ces groupes doivent être inclus dans les principaux plans et stratégies d'actions nationaux, tels les programmes de distribution de logements sociaux et les stratégies nationales de lutte contre le racisme et la xénophobie.

La liberté d'expression et de réunion, le droit à l'information, à la consultation et à la participation dans les processus décisionnels, ainsi que le droit de vote – pour n'en citer que quelques-uns – sont également cruciaux pour le développement urbain durable et inclusif.

Une approche de l'urbanisation fondée sur les droits de l'Homme devra accorder une attention particulière aux besoins de tous les migrants et populations mobiles, dont les réfugiés, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes déplacées à l'intérieur d'un pays et les mineurs non accompagnés, dans le contexte par exemple des services de santé et d'éducation ainsi que du logement.

Les migrants, les réfugiés et les IDP ne doivent pas être considérés comme simples bénéficiaires des aides et de la charité, mais comme titulaires de droits, participants et partenaires du développement des villes. Si on leur en donne les moyens, les migrants et les réfugiés peuvent considérablement stimuler les économies locales en permettant de créer des emplois et en alimentant la croissance. Les autorités locales et les autres acteurs doivent donc exploiter et maximiser les compétences, la productivité et l'expérience que les migrants et les populations déplacées apportent à leurs communautés d'accueil.

La discrimination est un obstacle considérable qui empêche les migrants et les réfugiés d'exprimer leur plein potentiel de développement. Le nouveau programme urbain doit par conséquent s'attacher à faire évoluer le regard parfois hostile que portent de nombreuses collectivités et communautés locales sur les migrants, les pauvres du milieu urbain et le secteur informel, en particulier lorsque la conjoncture économique est défavorable. Le manque de pratiques d'intégration est souvent renforcé par la discrimination, tant officielle que de facto.

Créer des partenariats renforcés

Pour exploiter le potentiel positif des migrants et des réfugiés, tout en tenant compte des enjeux des déplacements de populations, il est nécessaire de renforcer les partenariats entre acteurs internationaux, nationaux et locaux, organisations humanitaires et du développement et, bien sûr, migrants et réfugiés eux-mêmes.

Notre principale responsabilité collective devrait consister à améliorer l'efficacité et l'efficience par l'intermédiaire de liens étroitement coordonnés entre interventions humanitaires et planification plus large du développement pour générer des ressources durables dans les quartiers touchés par les déplacements. Nous devons éviter de créer des structures parallèles pour les migrants et les réfugiés, mais partir de ce qui existe déjà et le soutenir. Cela implique la coordination effective de partenariats créatifs et stratégiques entre gouvernements, société civile, secteur privé, universitaires, organisations communautaires et organisations humanitaires et du développement.



PLATEFORMES ET PROJETS

Les procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme regroupent des experts indépendants, chargés d'établir des rapports et de conseiller en matière de droits de l'Homme dans une optique thématique, y compris :

Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/IDPersonsIndex.aspx>

(Voir son dernier rapport à l'Assemblée générale, traitant des solutions durables pour les IDP en milieu [urbain, A/69/295](#), http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/69/295)

Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>

Le **Groupe mondial sur les migrations (GMM)** est un groupe inter-institutions qui rassemble des directeurs d'agence pour promouvoir la généralisation de tous les principaux instruments et normes internationaux et régionaux liés à la migration, et pour encourager l'adoption d'approches plus cohérentes, intégrées et mieux coordonnées face à la question de la migration internationale. Le GMM se charge en particulier d'améliorer l'efficacité globale de ses membres et autres parties prenantes dans l'exploitation des opportunités et la réponse aux défis présentés par la migration internationale.

Le **Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD)** est un processus volontaire, informel, non contraignant, mis en place par les gouvernements et ouvert à tous les États-membres et aux Observateurs des Nations Unies, qui vise à améliorer la compréhension des synergies entre migration et développement et à favoriser l'obtention de résultats concrets et privilégiant l'action.

Cellule de réflexion sur les réfugiés urbains : établie en 2012, la cellule de réflexion sur les réfugiés urbains (Urban Refugee Task Team, URTT) est un réseau de l'UNHCR et d'ONG, qui s'attache à renforcer l'engagement et la collaboration en zone urbaine, y compris en organisant une série de webinaires URTT, en promouvant l'apprentissage par l'intermédiaire du « programme d'apprentissage sur les réfugiés urbains (Urban Refugee Learning Programme, URLP) », ainsi que l'adoption de bonnes pratiques dans les zones urbaines, par le biais du site Internet www.urbangoodpractices.org, qui est une base riche recelant des centaines de bonnes pratiques utilisées en milieu urbain, ainsi que des outils et des conseils en la matière.

La **Conférence de l'IOM (Organisation internationale pour les migrations) sur les migrants et les villes** (Conference on Migrants and Cities, CMC) se tiendra les 26 et 27 octobre 2015 à Genève, dans le cadre du dialogue international sur la migration (International Dialogue on Migration, IDM) de l'IOM, le principal forum de l'Organisation internationale pour les migrations qui vise à favoriser le dialogue en matière de politique sur la migration. Cette Conférence vise à permettre aux maires et autorités locales de faire entendre leur voix en matière de gouvernance de la migration et rassemblera donc autour de la même table les autorités nationales qui débattront, pour la première fois dans un forum mondial d'élaboration de politiques (IDM), de la question de la gestion de la mobilité au niveau local et qui feront avancer le discours relatif au bien-être socio-économique des migrants et à leur intégration dans les communautés et sociétés dans lesquelles ils vivent.

Le **Deuxième forum des maires sur la mobilité, la migration et le développement** se tiendra à Quito en Équateur les 10 et 11 novembre 2015 – il s'agit d'une initiative lancée par la ville, qui rassemblent des maires du monde entier afin d'élaborer des stratégies pour travailler collectivement, rester engagés sur le plan politique et obtenir une assistance



concernant les politiques et activités liées à la promotion du développement économique et de la protection des droits de l'homme dans un contexte de diversité, d'urbanisation et de mobilité humaine. Le forum de Quito se concentrera sur la direction des villes dans la mise en œuvre d'objectifs de développement liés à la migration, dans le cadre des nouveaux objectifs de développement durable. Ce forum annuel des maires est soutenu par UNITAR, par le projet KNOMAD de la Banque mondiale et par l'Initiative Conjointe pour la Migration et le Développement, outre d'autres partenaires internationaux, régionaux et locaux.

Politique sur la protection des réfugiés et des solutions adaptées aux zones urbaines⁹: publiée en 2009, cette politique vise à garantir la reconnaissance des villes en tant que lieux de résidence légitime des réfugiés, où ils peuvent exercer leurs droits.

Politique de l'UNHCR sur les alternatives aux camps¹⁰: publiée en juillet 2014, cette politique renforce les principes de la politique sur les réfugiés urbains et vise à s'écarter de la réponse opérationnelle traditionnelle, basée sur des camps, et à donner aux réfugiés la possibilité de vivre dans la légalité, la sérénité et l'indépendance, dans des communautés, et à même d'assurer la responsabilité de leurs propres vies et de leurs familles. Cette politique promeut des approches opérationnelles durables qui reposent sur les ressources et les capacités des réfugiés ainsi que des synergies avec les systèmes nationaux et locaux de développement, d'infrastructures et de prestation de services.

Le Rapport État de la migration dans le monde 2015 - Migrants et villes : de nouveaux partenariats pour gérer la mobilité examineront la dynamique complexe entre migrants et villes ainsi que les nouveaux partenariats créés au niveau local entre migrants, administrations locales, société civile et secteur privé, pour gérer des villes aussi mobiles que diverses. Il présentera différentes initiatives locales visant à créer des environnements inclusifs pour les migrants et à proposer des options politiques pratiques pour créer une « structure des opportunités » à même de maximiser les avantages de la migration urbaine.

L'initiative Migrants des pays en crise (MICIC) est conduite par les États pour améliorer leur propre capacité et celles des autres parties prenantes à se préparer et à réagir aux besoins des migrants qui se retrouvent dans des pays en situation de grave crise, qu'elle soit due à un conflit ou à une catastrophe naturelle, y compris en termes de protection de leur dignité et d'atténuation de leurs souffrances. Par l'intermédiaire d'un processus de consultations élargies et inclusives, l'Initiative vise à produire un ensemble de consignes et de principes volontaires pour définir les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes vis-à-vis des migrants dans les pays en crise et à recenser les bonnes pratiques adoptées en préparation, en réaction ou en remédiation des conséquences à long terme de ces situations.

The **Solution Alliance** vise à promouvoir et à permettre la transition des personnes déplacées vers l'indépendance grâce à une meilleure résilience, à une autonomie et à un développement accru. L'Alliance analyse l'ordre du jour politique, y compris l'ordre du jour de développement post-2015, et le processus New Deal, pour reconnaître que les déplacements sont l'un des défis du développement ainsi qu'une question d'ordre humanitaire et lié à la protection, et pour garantir qu'un groupe varié de plus en plus important de partenaires forment un réseau dynamique pour maximiser l'incidence de leurs efforts individuels sur la base des principes et objectifs de l'Alliance.

9 Available from: <http://www.refworld.org/docid/4ab8e7f72.html>.

10 Available from: <http://www.refworld.org/pdfid/5423ded84.pdf>.



>Wè 6aLg_ Wfè Wfè FdShS[^Vy ST[iSF;;; a` f`éfé dèV[Yée bSd`y`cg[bWwWfè FdShS[^Wè @St[a` e G` [Wè g` YdgbW
Lb` effigé VjSYWUWè Wfè bcbYdS_ Wè WYA@G Lb` fdTgS fLb` la[fW Wfà yé STadSt[a` Vg @aghMg
BcbYdS_ Wbagd Wè h[Wè z>Wè 6aLg_ Wfè Wfè FdShS[^XgdWfX S[éé à dè VjSYWUWè WèV[éé à y`cg[bWwW
FdShS[^WYA@G cg[a` fVg [Wg à @W Kad] Vg \$(Sg \$+ ? S[\$" # ž

Le présent Document de travail a été élaboré avec les contributions de l'UNHCR, de l'OHCHR, de l'IOM, d'UNITAR, de l'ONU DAES, de la FAO, d'ONU-Habitat et de l'UNFPA.

La traduction des Documents de Travail en Français a été facilitée par le Gouvernement Français.