



Analyse stratégique

La sécurité au Canada : pour chacune et chacun de nous

N° 1, mai 2006

Tanya Chute Molina

Cet article d'information stratégique conteste les arguments qu'on nous sert ces temps-ci pour justifier les politiques d'immigration introduites depuis le 11 septembre et réclame à la fois l'abrogation de l'Entente sur les tiers pays sûrs et une meilleure protection des droits des personnes réfugiées et migrantes.

Le Canada justifie souvent ses politiques et pratiques restrictives en matière d'immigration en invoquant l'importance accrue de la sécurité depuis le 11 septembre. Mais pour que le Canada respecte ses devoirs internationaux envers les demandeurs de refuge et qu'il préserve sa réputation de pays accueillant, ses bureaucrates, ses politiciens et ses électeurs devront réexaminer les pratiques qui creusent un fossé entre la sécurité des réfugiés et des migrants, d'une part, et celle des Canadiennes et des Canadiens, de l'autre. Il est urgent, en particulier, de révoquer l'Entente sur les tiers pays sûrs, qui ferme pratiquement notre frontière terrestre aux demandeurs de refuge, dont plusieurs se retrouvent aux États-Unis dans une position beaucoup plus vulnérable.

La tendance mondiale vers des régimes plus restrictifs en matière d'immigration a commencé bien avant le 11 septembre. En fait, l'accroissement des contrôles migratoires correspond à l'évolution du libre-échange et de la mondialisation. Ainsi, c'est en 1989 que le Canada a adopté sa stratégie d'interception à l'étranger des voyageurs dont les papiers ne sont pas en règle, soit l'année même où il signait un traité de libre-échange avec les États-Unis. Il est évident que ces contrôles accrus en matière d'immigration ne visent pas seulement à protéger le pays du terrorisme international mais aussi à freiner les mouvements de population entre les pays qui profitent de la mondialisation et ceux qui accumulent de plus en plus de retard. Le plus ironique, c'est que les mouvements de population transfrontaliers se poursuivent, alimentant du même coup la dépendance économique des pays du Nord à l'endroit d'une main-d'œuvre exploitée de migrants illégaux.

Le contexte de l'après-onze-septembre n'a eu qu'une incidence limitée sur les statistiques migratoires. Mais il a sapé l'appui du public aux demandeurs de refuge et facilité l'adoption de nouvelles politiques, telle l'Entente des tiers pays sûrs, qui font qu'il est maintenant beaucoup plus compliqué pour les personnes vulnérables d'avoir accès à la protection dont elles ont besoin.

L'après-11 septembre : l'exclusion justifiée

Depuis le 11 septembre, le Canada a subi des pressions importantes des États-Unis pour appliquer à ses frontières des politiques plus restrictives des droits, qui reflètent les politiques d'immigration appliquées aux frontières américaines. L'Accord sur la « frontière efficace », signé entre le Canada et les États-Unis en décembre 2001, comprenait une entente sur le déploiement aux frontières d'équipes intégrées chargées de faire appliquer la loi, sur la coordination des politiques d'octroi des visas pour contrôler les voyageurs en provenance de certains pays, sur l'élaboration de normes communes pour l'identification biométrique, sur le partage accru des données et sur l'intégration du renseignement (Schoenholtz, 2003; Waller Meyer, 2003).

La politique canadienne de sécurité nationale reflète également l'accent mis par les Américains sur l'application de normes d'immigration qui visent en priorité à « repérer et d'écarter plus efficacement [les personnes] qui cherchent à abuser du système destiné aux réfugiés et aux immigrants » (*Protéger une société ouverte*, 2004). Le Canada a imposé la prise d'empreintes digitales et un premier examen de sécurité à tous les demandeurs de refuge, affecté des fonds im-

portants à la détention et mis sur pied sa propre version du *Department of Homeland Security* (ministère de la sécurité intérieure) – l'Agence canadienne des services frontaliers – au sein d'un nouveau ministère : Sécurité publique et Protection civile Canada (CCR, 2004; Gibney, 2004; Janik, 2004).

Après le 11 septembre, le Canada ne s'est pas contenté de suivre les États-Unis. Il a lui-même pris l'initiative de négocier une Entente sur les tiers pays sûrs. Cet accord, en obligeant la plupart des demandeurs de refuge à demander l'asile politique dans le premier pays où ils débarquent, ferme effectivement aux réfugiés la frontière terrestre du Canada. Au cours des dernières années, le tiers environ des demandeurs de refuge au Canada sont arrivés par les États-Unis. La géographie, les communications aériennes et la réputation du Canada comme refuge sûr avaient contribué à favoriser ces itinéraires. En rendant inadmissible la demande de refuge présentée par quelqu'un qui arrive des États-Unis, l'Accord a brisé ce modèle et entraîné une réduction dramatique du nombre des demandes.

Le Canada avait déjà essayé, vainement, de conclure une entente de ce genre en 1990. En faisant de l'assentiment des États-Unis au principe du tiers pays sûr une condition de la signature de l'Accord sur la frontière efficace, le Canada profitait du contexte politique de l'après-onze-septembre pour concrétiser l'objectif qu'il poursuivait déjà de réduire le nombre total de demandes d'asile. Après le onze septembre, il devenait plus facile de justifier aux yeux du public les stratégies visant à atteindre ce but. Mais, en fait, la fermeture des frontières était loin de constituer une nouvelle tendance.

Avant le 11 septembre : protéger la richesse

La muraille protectrice qui ceinture l'Europe et l'Amérique du Nord a commencé de se dresser bien avant le 11 septembre. Comme la mondialisation économique favorisait une concentration accrue de la richesse au nord et à l'ouest, il fallait de nouvelles stratégies pour protéger ces profits. L'une des stratégies clés supposait de nouveaux contrôles frontaliers pour renforcer un « apartheid mondial » qui divise l'humanité par races et par classes (Moussa, 2000). Les travailleuses et travailleurs du sud et de l'est ne pourraient par venir prendre « nos » emplois ou partager « nos » profits. Les États-Unis, par exemple, ont installé de nouveaux contrôles plus rigoureux le long de leur frontière méridionale en prévision des pressions migratoires accrues qui résulteraient des retombées négatives de l'ALÉNA sur l'économie mexicaine. En Europe, l'Accord de Schengen, qui suppose l'harmonisation et le resserrement des contrôles aux frontières extérieures de

l'Europe, a surgi parallèlement aux négociations sur le marché commun européen.

Au Canada, le lien entre l'économie de libre marché et l'accroissement des contrôles frontaliers est moins évident mais on peut clairement le voir à l'œuvre. Le Canada a été l'un des premiers pays au monde à imposer des sanctions aux compagnies aériennes et aux sociétés de transport maritime prises à transporter des migrants sans papiers et l'un des premiers à interdire l'entrée aux voyageurs dont les papiers ne sont pas en règle et qui ne sont pas encore arrivés à destination. Le Canada a lancé sa stratégie d'interdiction en postant des agents préposés à « l'intégrité des mouvements migratoires » dès 1989, l'année même où il signait un accord de libre-échange avec les États-Unis.

Cette stratégie a été largement reprise par les États-Unis et d'autres pays occidentaux, et elle demeure un élément essentiel à l'application de la loi canadienne sur l'immigration. Elle part du principe que les frontières ouvertes aux échanges commerciaux sont nécessairement poreuses : la meilleure stratégie pour bloquer les mouvements migratoires non désirés consiste donc à intercepter les voyageurs avant qu'ils n'arrivent à la frontière. Suivant un courant qui obéit à des tendances de fond vers la décentralisation et la privatisation, elle s'appuie lourdement sur des intervenants locaux et sur le secteur privé pour faire appliquer la loi (Lahav & Guiraudon, 2000; Muller, 2004). Les agents canadiens d'intégrité des mouvements migratoires prodiguent des conseils et une formation en détection des faux papiers au personnel des compagnies aériennes et ils travaillent avec les autorités locales pour combattre la contrebande et le trafic. En 2005, le Canada avait posté 45 agents d'intégrité des mouvements migratoires à 39 endroits stratégiques à travers le monde (*Protéger une société ouverte*, 2004; site Web de l'ambassade canadienne à Washington).

Les contrôles frontaliers : exclusion vers l'extérieur ou vers l'intérieur ?

Dans le monde industrialisé, la mondialisation a entraîné des efforts concertés pour ouvrir les frontières aux capitaux et aux marchandises en les fermant aux personnes. La difficulté de l'entreprise a entraîné l'émergence d'une économie souterraine axée sur la contrebande et la traite des personnes. Les États ont réagi en signant des accords internationaux pour combattre le trafic des personnes. Le Canada a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration de la Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational et dans la préparation de deux protocoles additionnels portant sur la contrebande et la traite des êtres humains (site Web du ministère de la Justice). Dans ces protocoles et dans leur application, l'accent est

mis sur la criminalisation. Au Canada, la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés prévoit de lourdes peines pour les personnes trouvées coupables de contrebande ou de trafic,

Les critiques signalent qu'une telle approche ne s'attaque aucunement aux causes profondes de la migration et ne fait que hausser la mise en poussant les professionnels de la contrebande et du trafic à emprunter des itinéraires plus dangereux et à exiger des tarifs plus élevés. L'exemple des États-Unis suggère que la militarisation des frontières et les amendes imposées aux trafiquants et aux contrebandiers ne sont guère efficaces pour réduire le flot des migrants qui traversent leur frontière avec le Mexique. Les efforts pour faire appliquer la loi ont peu d'impact sur l'ensemble du mouvement migratoire mais permettent d'entretenir une population de migrants illégaux, faciles à exploiter. En d'autres mots, il ne s'agit pas d'exclusion physique mais plutôt d'exclusion sociale.

Pour des raisons qui tiennent en partie à la géographie, le nombre de migrants sans papiers qui entrent au Canada est beaucoup moins élevé qu'aux États-Unis. La plupart des stratégies que nous appliquons pour réduire la migration non désirée, comme l'Entente sur les tiers pays sûrs, portent sur les demandeurs de refuge. Des données récentes, à un an de l'entrée en vigueur de l'accord, suggèrent qu'une politique plus restrictive et une vigilance accrue aux frontières ont effectivement réduit le nombre des demandes de refuge au Canada. Les demandes à la frontière canado-américaine ne sont plus que 50 pour cent de ce qu'elles étaient avant l'entrée en vigueur de l'Entente. Les demandes d'asile à la frontière représentent une part si importante de l'ensemble des demandes d'asile au Canada que le nombre de demandes reçues au Canada en 2005 est le plus faible qu'on ait enregistré depuis le milieu des années 1980 (CCR, 2005).

Chute des demandes après l'entrée en vigueur de l'Accord				
	de l'intérieur	aux aéroports	aux frontières	Total
jan.-nov. 2004	12 137	3146	7151	22 434
jan.-nov. 2005	11 282	3038	3612	17 932
Chute 04-05	7 %	3 %	49 %	20 %

Source : CCR (2005) *Closing the door*

Ce qu'on ne sait pas encore, c'est combien de candidats qui ne sont plus admissibles choisissent de traverser la frontière de manière clandestine, soit pour présenter leur demande d'asile à l'intérieur du pays soit pour dis-

paraître dans la clandestinité. Les demandes d'asile de l'intérieur ont augmenté au cours du dernier trimestre de 2005, ce qui laisse entendre que les gens trouvent peut-être d'autres façons, plus dangereuses, d'entrer au Canada (CCR, 2005).

Au moment où le Canada ferme sa frontière terrestre à la majorité des demandeurs de refuge et axe la réforme de son processus de reconnaissance du statut de réfugié sur la façon de dépister et refouler plus rapidement ceux qui ne sont pas des réfugiés, il développe ses programmes pour les travailleurs temporaires. Il ne s'agit pas tant ici d'accroître la sécurité, ou de contenir la migration, que de limiter l'accès au statut de résident permanent et aux droits qu'il confère (Sharma, 2003 : 56). Les médias présentent de plus en plus la main-d'œuvre bon marché comme une ressource bienvenue qui alimente la croissance économique, et les personnes qui revendiquent droits et protection comme une menace possible à sécurité.

De l'exclusion à l'inclusion

Les problèmes de sécurité au lendemain du 11 septembre ont été souvent cités par le gouvernement canadien et par les grands médias pour justifier de nouvelles restrictions en matière d'immigration. Et pourtant les problèmes de sécurité semblent bien moins une cause qu'un prétexte pour faire passer des mesures qui visent avant tout à mettre à l'abri des immigrants et des réfugiés les avantages économiques de la mondialisation. La nouvelle muraille exclue au sens littéral comme au sens figuré, en fermant la porte mais aussi en refusant droits et statut à ceux et celles dont le travail bon marché est accueilli à bras ouverts par l'économie canadienne.

KAIROS prône une politique d'immigration fondée sur l'inclusion et le respect des droits de tous, en particulier des migrants et des réfugiés défavorisés. Une priorité dans notre plaidoyer concerne l'abrogation de l'Entente sur les tiers pays sûrs. En décembre 2005, les Églises canadiennes se sont unies à Amnistie internationale et au Conseil canadien pour les réfugiés pour contester devant les tribunaux l'Entente sur les tiers pays sûrs. Nous affirmons que les États-Unis ne sont pas un pays sûr pour des réfugiés et qu'en désignant ainsi son voisin, le Canada viole ses obligations internationales envers les réfugiés. Plusieurs demandeurs de refuge ne peuvent sans graves inconvénients présenter une demande d'asile aux États-Unis. C'est ainsi que le taux d'acceptation des Colombiens est beaucoup plus faible aux États-Unis qu'au Canada. Par ailleurs, le système canadien accorde plus d'attention à la discrimination fondée sur le sexe. KAIROS condamne aussi toutes les stratégies qui visent à nous faire fuir nos responsabilités envers les réfugiés, telle l'interception. Si on doit vraiment se résoudre à ap-

pliquer de telles stratégies de gestion, il faut établir des procédures de dépistage et un mécanisme qui permette aux voyageurs interceptés outre-mer de présenter une demande de refuge, si telle était leur intention en venant au Canada.

Enfin, une politique d'immigration équitable doit cesser d'opérer une discrimination entre mains-d'œuvre qualifiée et non qualifiée. Toutes les personnes qui contribuent à faire fonctionner notre économie et notre société méritent d'avoir accès aux droits liés au statut de résident permanent au Canada. KAIROS demande donc une révision du système de points actuellement appliqué à l'immigration pour qu'il reflète vraiment les besoins démographiques et les besoins en main-d'œuvre du Canada, notamment nos besoins en personnel soignant, en ouvriers agricoles et autres travailleurs manuels actuellement cantonnés dans à des programmes d'immigration temporaire.

La sécurité humaine des réfugiés et des travailleurs migrants est menacée par des politiques qui ferment les frontières et limitent l'accès au statut de résident permanent au Canada. Un Canada sécuritaire doit l'être pour chacune et chacun de nous.

Tanya Chute Molina est coordonnatrice du programme Réfugiés et Migrants de KAIROS. On peut la rejoindre par courriel à тчute@kairoscanada.org

KAIROS : Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice rassemble onze églises et organismes religieux qui travaillent pour la justice sociale au Canada et à travers le monde.

L'analyse stratégique qui précède est tirée d'un document plus élaboré intitulé Globalization, security and exclusion (Mondialisation, sécurité et exclusion), <http://www.vorku.ca/crs/Publications/CRS%20Working%20Paper%203.pdf>

Les documents d'analyse stratégique sont produits par KAIROS avec l'appui financier du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) Ottawa, Canada.

Références

Conseil canadien pour les réfugiés (CCR) (2004), *Anti-terrorism and the security agenda*. Mémoire présenté au forum de la Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles. Téléchargé en novembre 2005 du site www.web.net/~ccr/ICLMG/forum.html

CCR (2005), *Les portes se ferment pour les réfugiés : les premiers six mois de l'accord du tiers pays sûr*. Téléchargé en novembre 2005 du site www.web.net/~ccr/closingdoordec05.pdf

Gibney, M.J. (2002), « Security and the ethics of asylum after 11 September », *Forced Migration Review 13*, pp. 40-42.

Janik, K. (2004), « L'étrange étranger : l'avenir incertain de l'immigration canadienne », *Refuge 22* (1), pp. 71-82.

Lahav, G. et Guiraudon, V. (2000), « Comparative perspectives on border control : Away from the border and outside the state », dans P. Andreas et P. Snyder, *The Wall around the West : State borders and immigration controls in North America and Europe*, New York, Rowman & Littlefield, pp. 55-71.

Moussa, H. (2000), *The interconnections of globalization and migration with racism and colonialism : Tracing complicity*, Toronto.

Muller, B. (2004). « Towards a refugee biopolitics », *Refuge, 22* (1), pp. 49-57.

Pickard, M. (2005), « Traditional elites map North American future in NAFTA Plus » téléchargé en novembre 2005 du site Web de l'Americas Policy Group à <http://americas.irc-online.org/am/386>

Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale (avril 2004). Canada, Bureau du Conseil privé. Téléchargé du site www.pco-bpc.gc.ca

Schoenholtz, A.I. (2003). « Transatlantic dialogue on terrorism and international migration », *International Migration, 41*(4).

Sharma, N. (2003), « A Critique of anti-trafficking campaigns », *Refuge 21*(3), pp. 53-65.

Waller Meyers, D/ (2003), « Does 'smarter' lead to safer? An assessment of the US border accords with Canada and Mexico », *International Migration 41*(4), pp.5-35.

Sites Web

Ambassade du Canada à Washington : <http://www.dfait-macci.gc.ca/can-am/washington/>

Ministère de la Justice : <http://canada.justice.gc.ca/en/fs/ht/q&a.html>