

MC/INF/289

**Original: anglais
5 novembre 2007**

QUATRE-VINGT-QUATORZIEME SESSION

**GESTION DES MIGRATIONS
DANS UNE ECONOMIE MONDIALE EN EVOLUTION**

GESTION DES MIGRATIONS DANS UNE ECONOMIE MONDIALE EN EVOLUTION

1. A ce jour, les efforts déployés par la communauté internationale sur la scène de la mondialisation ont surtout porté sur la facilitation des mouvements de capitaux, de biens et de services, plutôt que sur la circulation des personnes. Les restrictions dont fait l'objet la mobilité humaine ont été dénoncées comme faisant gravement et continuellement obstacle à des avantages économiques offrant le potentiel de surclasser ceux d'une libéralisation plus poussée dans d'autres secteurs et de profiter tout autant aux pays en développement qu'aux pays développés. Pourtant, la communauté internationale met beaucoup de temps à libéraliser la circulation des personnes, ce qui s'explique avant tout par la volonté des Etats de réguler et de faciliter les admissions légitimes et par leur prise de conscience très nette de la nécessité de maintenir la cohésion sociale, de prévenir et de réduire la migration irrégulière et de se protéger contre les menaces que font peser le terrorisme international et la criminalité¹.

2. En dépit des obstacles sur lesquels butte la circulation des personnes, la mobilité humaine a été inévitablement stimulée – et continue de l'être – par les processus d'intégration économique et sociale de la mondialisation². Déterminer quels non-nationaux peuvent entrer et séjourner sur leur territoire, dans quel but et dans quelles conditions reste le droit souverain de chaque Etat. C'est pourquoi **les Etats doivent être mis en mesure de gérer efficacement les migrations** pour pouvoir tirer tous les avantages possibles des échanges de compétences et de savoir-faire dans une économie en interconnexion mondiale. Ceci vaut tout à la fois pour la migration temporaire et permanente, pour les migrants peu, moyennement ou hautement qualifiés, aux niveaux national, bilatéral, régional et mondial. Le plus souvent, la gestion des migrations suppose une coopération avec d'autres Etats et avec des parties prenantes non étatiques, pour une efficacité optimale.

La scène migratoire actuelle

3. Pratiquement tous les pays du monde sont aujourd'hui à la fois pays d'origine, de transit et de destination, même si c'est à des degrés divers. Les immigrants se pressent en rang toujours plus serrés et vers des destinations toujours plus nombreuses, partout à la surface du globe, contrairement à l'idée reçue selon laquelle les flux migratoires se feraient presque exclusivement des pays en développement vers les pays développés. Par ailleurs, le mode opératoire des migrants apparaît sans cesse plus varié et plus complexe. Si l'on compare avec ce qui se passait autrefois, lorsque les migrations tendaient généralement à être unidirectionnelles et permanentes, un nombre bien plus grand de migrants choisissent aujourd'hui des déplacements de courte durée, des formules de migration circulaire entre deux pays ou des déplacements et des séjours dans de multiples pays. La migration de retour vers le pays d'origine est également plus fréquente.

4. A l'heure actuelle, un nombre croissant de candidats à l'émigration considèrent celle-ci comme un choix de vie acceptable. Au vu des avancées en matière de communication et de transport, ils estiment que les possibilités de constitution de réseaux, de partage de connaissances et de recherche d'opportunités sont désormais presque sans limites.

¹ OIM, Rapport *Etat de la migration dans le monde 2008*, chapitre 11 (publication à paraître).

² *Ibid*, chapitre 1.

5. A cela s'ajoute le fait que la dynamique socio-économique actuelle tend à stimuler la migration, surtout pour la recherche d'un emploi. Les disparités de salaires et de revenus entre régions géographiques et au sein même de ces régions, le déséquilibre mondial de la démographie (qui se reflète dans l'accroissement démographique des pays en développement, par opposition au vieillissement et au recul démographique des pays développés), ainsi que les disparités existantes sur les marchés du travail découlant en partie de ces déséquilibres démographiques, sont trois des principaux facteurs qui sous-tendent les migrations contemporaines.

L'intérêt d'une gestion efficace des migrations

6. Comme cela a été dit lors de manifestations internationales récentes consacrées à la migration et au développement, et notamment lors du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement de l'Assemblée générale des Nations Unies³ et du Forum mondial de Bruxelles sur la migration et le développement⁴, la migration et sa gestion sont intrinsèquement liées au bien-être des migrants et au développement des régions d'origine et de destination.

7. L'absence d'un système efficace de gestion des migrations n'empêche pas la circulation des personnes, mais elle limite sérieusement la capacité des sociétés concernées et de la communauté mondiale à réaliser les avantages potentiels de la migration, tout en les exposant à ses effets néfastes potentiels. Une gestion inappropriée des flux migratoires peut alimenter la migration irrégulière et favoriser l'exploitation des travailleurs migrants, en même temps que l'exode et le gaspillage des compétences. Elle peut aussi se traduire par des opportunités manquées en termes d'amélioration des conditions de vie individuelles et de croissance économique. Sans une planification en bonne et due forme, les pays d'origine ne peuvent pas tirer pleinement avantage des possibilités d'emploi qui s'offrent à leur nationaux à l'étranger et des contributions précieuses que peuvent apporter les migrants qui rentrent au pays. En outre, la cohésion sociale dans les pays de destination peut se voir érodée en l'absence de mesures destinées à gérer les relations entre les migrants et la société d'accueil, et à promouvoir la coexistence harmonieuse et l'adaptation mutuelle.

Principaux défis et questions politiques

8. Au cours des trois dernières décennies du 20^{ème} siècle, l'attention des décideurs en matière migratoire dans de nombreuses régions s'est principalement portée sur les questions d'asile et de migration irrégulière – résultat d'une longue succession de crises apparues en différents endroits du monde et ayant entraîné des déplacements de population. Cependant, la prédominance de ces questions n'a laissé que peu de place à une approche plus large et plus complète de la gestion des migrations.

9. Le début du 21^{ème} siècle a été témoin d'un glissement en termes de perspectives politiques, dans le sens d'une prise de conscience plus large de la nature complexe et de la prévalence des migrations. Ce glissement peut-être attribué, du moins en partie, à un recul des demandes d'asile et à la prise de conscience croissante du manque d'efficacité de l'option consistant à traiter sans concertation de questions migratoires spécifiques. Cela étant, cependant, la motivation la plus forte à l'origine de ce glissement est peut-être à chercher dans la reconnaissance croissante des effets économiques bénéfiques de la migration ordonnée de main-d'œuvre sur les pays d'origine

³ Voir <http://www.un.org/migration/>.

⁴ Voir <http://www.gfmd-fmmd.org/>.

comme de destination et de son potentiel en termes de développement humain à la fois pour les migrants eux-mêmes et pour leurs familles⁵.

10. Pour la plupart d'entre elles, les structures institutionnelles, que ce soit au niveau national, bilatéral, régional ou mondial, n'ont pas encore pris le tournant devant leur permettre de gérer les formes temporaires, circulaires et permanentes de migration de main-d'œuvre de manière à satisfaire le besoin de mobilité lié à l'emploi dans cette économie mondiale en évolution, d'une manière s'accordant avec le besoin national légitime de maintenir la sécurité, les services sociaux et la cohésion sociale, et avec celui d'assurer la protection des droits de l'homme et le bien-être des migrants. Dans le contexte actuel de mondialisation et compte tenu des nouveaux modes opératoires et des nouveaux comportements des migrants, les décideurs des pays développés comme des pays en développement sont confrontés à un certain nombre de défis essentiels dans la mise en place de stratégies globales et efficaces de gestion des migrations.

Cartographie des besoins et des tendances en termes de migration de main-d'œuvre

11. L'efficacité des stratégies de gestion des migrations, que ce soit au niveau national, régional ou mondial, dépend de la capacité des décideurs à recueillir des données fiables et actualisées sur les tendances actuelles et futures de la migration de main-d'œuvre et du marché du travail, ainsi que sur leur interaction avec l'économie mondiale⁶. Comment faire pour que les pays de destination et d'origine soient mis en mesure de déterminer respectivement les pénuries et les excédents actuels et prévisibles en termes d'offre de main-d'œuvre par secteur économique, par métier, par région et par province, et pour que ces informations soient comparables entre elles et directement exploitables?

Gérer les migrations de manière globale

12. Les stratégies de gestion des migrations doivent tenir compte du fait qu'il faut de la main-d'œuvre immigrée à tous les niveaux de qualification, que des migrants exercent d'ores et déjà leur activité à tous ces différents niveaux, que leurs motivations sont multiples et qu'ils choisissent de séjourner dans le pays d'accueil parfois temporairement, parfois de manière définitive, ou, dans le cas de la migration circulaire, qu'ils effectuent des déplacements répétés entre leur pays d'origine et leur pays d'accueil⁷. Qui plus est, chaque étape du processus migratoire (à savoir la collecte d'informations avant le départ, le recrutement, la formation, l'emploi, le voyage, l'intégration et, dans certains cas, le retour) exige des mesures politiques volontaires pour faciliter et encadrer la migration. Compte tenu de sa complexité et des multiples facettes qu'elle présente, celle-ci ne peut être efficacement gérée que par une approche globale. Comment faire, par conséquent, pour mettre au point des stratégies de gestion qui prennent en compte globalement les nombreuses facettes de la migration?

13. Comme les politiques migratoires influent sur celles de quelques autres sphères et subissent à leur tour leur influence – qu'il s'agisse de l'emploi, de la mise en valeur des ressources humaines, du commerce, de la sécurité, de la santé ou de l'environnement –, une gestion globale des migrations suppose de veiller à la cohérence politique avec les autres secteurs concernés. Comment s'y prendre pour garantir des consultations et une coordination suffisantes entre les

⁵ *Etat de la migration dans le monde*, op. cit., chapitre 12.

⁶ *Ibid*, chapitre 9.

⁷ Les chapitres 2 à 8 du rapport *Etat de la migration dans le monde* explorent les nombreux types de mobilité contemporaine que sous-tendent des motivations économiques. En plus de cartographier l'ampleur et la répartition des mouvements migratoires, ces chapitres traitent des défis politiques essentiels liés aux différents types de mobilité contemporaine à caractère économique et examinent différentes réponses possibles.

ministères ayant la problématique migratoire dans leurs attributions directes ou indirectes, afin que leurs politiques respectives se complètent et non se contrecarrent mutuellement?

Assurer une complémentarité optimale entre les politiques de migration de main-d'œuvre et les stratégies de mise en valeur des ressources humaines

14. Alors que la migration de main-d'œuvre occupe une place croissante dans l'économie mondiale, les pays d'origine s'efforcent de plus en plus de trouver pour leurs nationaux des opportunités d'emploi à l'étranger et d'assurer à ceux-ci une protection adéquate, tout en veillant à maintenir sur place une population active en mesure de répondre aux besoins du marché du travail national. Celles des politiques d'emploi outremer qui donnent de bons résultats s'inscrivent dans une approche soigneusement planifiée de la mise en valeur des ressources humaines, où l'on veille à ce que les candidats à l'émigration disposent bien des compétences et de la formation correspondant à la demande existante sur le marché international, aujourd'hui et demain. La mise en valeur du capital humain devient une question d'envergure internationale qui appelle une approche concertée. Comment les gouvernements et la communauté internationale peuvent-ils veiller à ce qu'un nombre adéquat de travailleurs soient formés pour répondre à la demande nationale, régionale et mondiale, notamment dans les secteurs où l'on prévoit une augmentation de cette demande?

15. Des mesures pratiques s'imposent pour préparer les travailleurs migrants aux différentes étapes de l'expérience migratoire. Ces étapes comprennent des séances de préparation à l'emploi, un travail d'orientation précédant le départ, le transfert à l'étranger, l'arrivée et l'adaptation au mode de vie du pays d'accueil, et enfin la réinsertion dans l'environnement du pays d'origine lors du retour. Chacune de ces étapes comporte ses propres difficultés. On peut ainsi s'interroger sur ce que serait la meilleure manière de procéder des pays d'origine comme de destination dans une optique de collaboration destinée à assurer une formation pertinente avant le départ dans un certain nombre de domaines tels que les compétences professionnelles, la connaissance des langues et la capacité d'adaptation à une autre culture.

Protection des droits humains des migrants

16. La protection des droits humains des migrants, dont ils jouissent en tant qu'êtres humains et en tant que travailleurs, est un élément essentiel d'une scène migratoire ordonnée et humaine. Tant les pays d'origine que les pays de destination ont d'ailleurs récemment fait part de leurs préoccupations réelles face à la menace de "marchandisation" des travailleurs migrants sur un marché du travail dont le caractère mondial s'affirme de plus en plus⁸.

17. Il est certes important de formuler et de mettre en œuvre des normes légales minimales de protection, mais s'il fallait se cantonner à ces normes, on négligerait le potentiel considérable que recèlent les mesures pratiques pouvant être prises dans ce domaine. Ainsi, en préparant les migrants de telle façon qu'ils comprennent bien leurs droits et leurs obligations et en favorisant une transparence accrue au niveau des politiques et des règlements en matière migratoire, on ferait déjà beaucoup dans le sens de la protection des droits humains des migrants. Plus important encore, peut-être, l'ouverture de voies légales de migration peut contribuer à empêcher que les filières de migration irrégulière se chargent d'accorder l'offre et la demande de main-d'œuvre, une situation qui conduit souvent à mettre les migrants en situation de vulnérabilité et aggrave le risque d'exploitation de ces derniers. A cet effet, ne faudrait-il pas

⁸ *Ibid*, chapitres 10 et 11.

innover pour mettre sur pied des filières de migration temporaire et circulaire ou offrir davantage d'espace à celles qui existent déjà?

Evaluation, réexamen et ajustement constants des politiques et des programmes migratoires

18. L'économie mondiale connaît aujourd'hui une évolution rapide, et les formes contemporaines de la migration tentent de s'y adapter. Comme cela a déjà été dit, le phénomène migratoire est aujourd'hui nettement plus complexe et plus divers qu'autrefois, ce qui s'explique en grande partie par la mondialisation croissante de l'économie. Des pays qui, jusque là, étaient pour l'essentiel exportateurs de main-d'œuvre se découvrent parfois principalement importateurs, et inversement. Quels mécanismes les décideurs politiques en matière migratoire peuvent-ils mettre en place pour évaluer l'efficacité de leurs politiques et de leurs programmes et faire en sorte de les réexaminer régulièrement afin de vérifier qu'ils s'accordent bien avec les réalités du moment? Comment les décideurs peuvent-ils intégrer une dose de flexibilité dans leurs politiques et leurs programmes de façon à ce que ceux-ci restent pertinents dans un contexte qui évolue rapidement?

Manque de capacités

19. Le manque de capacités est peut-être le principal défi auxquels se voient confrontés les Etats dans leurs efforts pour gérer efficacement les flux migratoires. Si ce manque de capacités pose souvent un problème particulier aux pays les moins avancés, ceux-ci ne sont pas les seuls à éprouver des difficultés en la matière, surtout si l'on considère la nécessité de revoir régulièrement les politiques dans ce domaine pour se réadapter constamment aux changements qui s'opèrent sur la scène migratoire⁹.

20. Il existe de nombreux secteurs dans lesquels les capacités en matière de gestion des migrations mériteraient d'être renforcées ou améliorées. Par exemple, les Etats peuvent souffrir d'un manque de capacités au niveau de l'infrastructure administrative, des systèmes opérationnels, de la collecte et de l'analyse de données, des cadres juridiques et réglementaires, ou encore des ressources humaines. Comment les Etats peuvent-ils se hisser au niveau de capacité voulu pour gérer plus efficacement les migrations, spécialement au vu des changements économiques et sociaux rapides qu'apporte avec elle la mondialisation et face à l'implacable réalité des ressources limitées dont ils disposent?

Concertation sur des questions et des défis politiques

Coopération interétatique

21. La coopération interétatique à différents niveaux peut-être un bon moyen de relever de nombreux défis liés à la gestion des migrations¹⁰. C'est ainsi que des accords bilatéraux portant sur la migration de main-d'œuvre peuvent produire des flux de mobilité plus prévisibles, dont profitent à la fois les pays d'origine et les pays de destination. Les dispositions bilatérales sur la mobilité de la main-d'œuvre offrent également la possibilité d'atteindre des objectifs plus larges en matière de gestion des migrations. Là où la migration irrégulière bat son plein, un accord de

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Le chapitre 13 du rapport *Etat de la migration dans le monde* offre une évaluation de l'intégration économique principale – bilatérale et régionale – et des principaux régimes commerciaux autorisant jusqu'à un certain point la liberté de mouvement aux fins d'emploi et explore les relations de tels régimes avec l'évolution du marché mondial du travail.

ce type peut comprendre un engagement de la part du pays de destination à accorder un accès préférentiel aux opportunités d'emploi légitimes et/ou à régulariser le statut des migrants sans papiers si le pays d'origine contribue à la lutte contre l'émigration irrégulière. Quels autres types de partenariats bilatéraux pourraient-ils aider à mieux gérer la migration, et quels obstacles cela risque-t-il de soulever?

22. Au niveau régional, comme cela a été dit à l'atelier qu'a récemment tenu l'OIM dans le cadre du Dialogue international sur la migration, sur le thème "Libre circulation des personnes dans les processus d'intégration régionale"¹¹, les Etats coopèrent de plus en plus afin de gérer la mobilité par le biais de l'intégration régionale ou de régimes commerciaux pouvant prendre la forme de régimes régionaux de libre circulation ou d'aide aux déplacements. En outre, les processus consultatifs régionaux en matière migratoire offrent un cadre informel et non contraignant où peuvent s'échanger des pratiques prometteuses et qui sont propices au maintien d'un climat de confiance et de partage d'informations dont dépend une coopération régionale et interrégionale accrue¹². Le Processus de Colombo¹³, par exemple, a contribué à renforcer les efforts des agences asiatiques de recrutement afin d'assurer une meilleure liaison avec les employeurs et les gouvernements désireux d'employer des travailleurs asiatiques dans des conditions propices à la sûreté et la sécurité. Quels aspects de la gestion des migrations se prêtent-ils le plus à la coopération interétatique au niveau régional, et comment les régions peuvent-elles le mieux mettre à profit les expériences faites par d'autres?

23. Au niveau mondial, l'approche la plus formalisée de la gestion de la mobilité a été le mode 4 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du Commerce, qui traite du mouvement temporaire des prestataires de services¹⁴. Cependant, le mode 4 reste limité, quant à sa portée et au nombre d'engagements qu'il comprend, à une catégorie particulière de travailleurs hautement qualifiés. Des approches bilatérales et régionales de la coopération interétatique seraient-elles plus facilement envisageables qu'une approche mondiale, du moins à l'heure actuelle et dans un proche avenir?

Le rôle du secteur privé et des autres parties prenantes non gouvernementales

24. Le secteur privé, les associations de la diaspora, les organisations de travailleurs et d'autres parties prenantes non gouvernementales ont un rôle essentiel à jouer dans la gestion des migrations.

25. Par exemple, en consultant ces différents interlocuteurs, les gouvernements peuvent mettre au point des politiques en matière de migration de main-d'œuvre pouvant répondre aux changements soudains qui surviennent sur les marchés locaux de la main-d'œuvre, et aussi trouver de nouveaux marchés et mettre le doigt sur les pratiques innovantes. L'appui des agences privées pour l'emploi peut contribuer à des pratiques plus éthiques en matière de recrutement international, et favoriser ainsi le recul de l'exode des cerveaux. Pour leur part, les syndicats peuvent aider à prévenir l'exploitation des travailleurs migrants en veillant à ce que leurs intérêts soient pris en compte dans les activités destinées à soutenir les travailleurs locaux.

¹¹ Organisé conjointement avec la CNUCED à Genève en juin 2007. Voir l'adresse <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/1805> pour accéder aux documents du séminaire.

¹² Rapport *Etat de la migration dans le monde*, op. cit., chapitres 10 et 13.

¹³ Le Processus de Colombo met essentiellement l'accent sur la gestion de l'emploi outremer et de la main-d'œuvre contractuelle pour les pays d'origine en Asie, et s'est désormais ouvert à des pays de destination du Golfe, de l'Europe et d'autres régions clés qui participent aux travaux en qualité d'observateurs. Voir <http://www.colomboprocess.org>.

¹⁴ Rapport *Etat de la migration dans le monde* op. cit., chapitre 13.

26. Les migrants eux-mêmes favorisent le développement de leur pays d'origine en formant des associations de villes natales et d'autres formes d'associations constituées au niveau de la diaspora. Par ce type d'associations, les migrants peuvent orienter les rapatriements de fonds et autres contributions de la diaspora vers la constitution d'un capital social et favoriser la croissance du marché de l'emploi¹⁵. Les organisations internationales et non gouvernementales, de même que les autres acteurs non étatiques, peuvent aider à mobiliser le soutien du public en vue d'une gestion améliorée des flux migratoires. Quels mécanismes mettre en place pour tirer parti des contributions précieuses que peut apporter chacune de ces parties prenantes à la gestion des migrations?

27. Dans le contexte de mondialisation et de mobilité croissantes que nous connaissons aujourd'hui, faire en sorte de mieux tirer parti des avantages de la migration et de faciliter la distribution équitable de ces avantages exige à l'évidence l'adoption de politiques gouvernementales flexibles et globales, un solide renforcement des capacités et des efforts de concertation accrus non seulement entre les Etats et les parties prenantes non gouvernementales, mais aussi en leur sein.

¹⁵ *Ibid*, chapitre 12.