



FACILITER DES MIGRATIONS SÛRES, ORDONNÉES ET RÉGULIÈRES

S'appuyant sur la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants adoptée le 19 septembre 2016, le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières énoncera un ensemble de principes, d'engagements et d'accords entre les Etats Membres concernant les migrations internationales sous tous leurs aspects. Il doit apporter une contribution importante à la gouvernance mondiale et renforcer la coordination s'agissant des migrations internationales. Les « documents thématiques » élaborés par l'OIM pour examen par les Etats Membres donnent un aperçu des sujets essentiels et esquissent des suggestions afin d'éclairer les acteurs participant au processus de consultations de 2017 qui conduira aux négociations intergouvernementales et à l'adoption du pacte mondial sur les migrations.

INTRODUCTION

La Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants de 2016 souligne que « les avantages et les possibilités associés à des migrations régulières, sûres et ordonnées sont considérables et généralement sous-estimés »¹. C'est pourquoi les gouvernements ont décidé d'envisager « d'ouvrir la voie à des migrations sûres, ordonnées et régulières, notamment, selon les cas, grâce à la création d'emplois, à la mobilité de la main-d'œuvre à tous les niveaux de compétence, à la migration circulaire, au regroupement familial et à des possibilités offertes dans le domaine éducatif² ». La notion de « migrations sûres, ordonnées et régulières », qui est au cœur de l'élaboration du pacte mondial sur les migrations, fait depuis longtemps l'objet de discussions et d'engagements sur la migration à l'échelle internationale. Le présent document propose une conceptualisation de la bonne gouvernance des migrations, considérée comme le point de départ de l'élaboration de « politiques migratoires planifiées et bien gérées »³ en vue de parvenir à des migrations sûres, ordonnées et régulières.

PRINCIPES EXISTANTS

Définitions

Migration ordonnée : Selon la définition de l'OIM, la migration ordonnée⁴ s'entend du « mouvement d'une personne de son lieu de résidence habituelle vers un nouveau lieu de résidence, en conformité avec les lois et règlements régissant la sortie du pays d'origine et le déplacement, le transit et l'entrée dans le pays [...] d'accueil »⁵. Cette définition souligne le droit d'un Etat de réglementer l'entrée, considéré comme la condition nécessaire pour être en mesure de garantir aux migrants un traitement approprié, de leur accorder des droits, d'appliquer la loi et de gérer les relations avec les communautés d'accueil.

Migration régulière : La migration régulière s'entend d'une « migration effectuée par des voies reconnues et autorisées »⁶. Le caractère régulier de migrations ne tient pas seulement à la méthode utilisée pour franchir une frontière, puisque les migrants peuvent entrer dans un pays par des voies régulières mais se trouver par la suite en situation irrégulière.

Migration sûre : Il n'existe pas de définition commune de ce terme⁷. Lorsqu'on l'emploie, il est important de comprendre qu'un migrant peut être en danger tout en empruntant ou en ayant emprunté des voies



régulières et, à l'inverse, se trouver dans une situation à la fois sûre et irrégulière. La notion de « migration sûre » n'est pas figée. En effet, la situation des migrants peut évoluer aux diverses étapes du processus migratoire et passer de sûre à dangereuse. En outre, si les notions de migration « ordonnée » et « régulière » ont un caractère normatif, celle de « migration sûre » touche avant tout au bien-être des migrants.

Principes

La notion de « migrations sûres, ordonnées et régulières » occupe depuis longtemps une place dans les consultations, processus et engagements multilatéraux sur la migration. En 2004, dans le cadre de l'Agenda international pour la gestion des migrations (AIGM), les Etats se sont accordés sur la nécessité « de trouver le moyen de [...] gérer plus efficacement [la migration], afin de la rendre sûre, ordonnée et bénéfique tant pour les migrants que pour les sociétés concernées »⁸. Dans son résumé du Dialogue de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les migrations internationales et le développement tenu en 2006, la Présidente de l'Assemblée générale indique que « les initiatives nationales visant à répondre à l'impact des migrations internationales sur le développement devraient s'accompagner d'un renforcement des accords de coopération bilatéraux, régionaux et multilatéraux. De l'avis des participants, cette coopération était nécessaire pour favoriser les migrations légales, sans danger et réglementées, pour réduire les migrations clandestines et pour améliorer les chances de tirer pleinement parti des avantages des migrations internationales »⁹. Sept années plus tard, lors du Dialogue de haut niveau de 2013 sur les migrations, les Etats ont considéré que « la coopération internationale est nécessaire pour répondre, de façon globale et intégrée, aux problèmes que posent les migrations irrégulières et pour faire en sorte que les migrations se déroulent en toute régularité, dans la sécurité et en bon ordre, dans le plein respect des droits de l'homme »¹⁰. Les Etats Membres ont, par ailleurs, préconisé d'inclure la migration dans les négociations du programme de développement pour l'après-2015 (aujourd'hui le Programme de développement durable à l'horizon 2030).

Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, la migration est un thème transversal clé¹¹. La cible 10.7 de l'objectif de développement durable 10, sur la réduction des inégalités, appelle les Etats à « [f]aciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sûre, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques migratoires planifiées et bien gérées ». Par cet objectif et cette cible, les Etats reconnaissent qu'une bonne gouvernance des migrations contribue de manière déterminante à des migrations plus sûres, plus ordonnées et plus régulières.

Ce postulat est développé par ailleurs dans le rapport de l'ancien Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations, M. Peter Sutherland, où il est précisé que, pour concrétiser l'engagement à faciliter des migrations sûres, ordonnées et régulières, « les Etats doivent donc adopter des politiques viables qui : a) protègent les migrants ; b) permettent aux personnes de migrer en toute légalité et en toute sécurité ; c) permettent aux migrants, une fois qu'ils ont émigré, de jouer pleinement leur rôle dans la société et l'économie du pays où ils vivent »¹².

ENJEUX



Œuvrer en faveur de migrations sûres, ordonnées et régulières exige de mieux comprendre la notion de « bonne gouvernance des migrations » et de mettre en œuvre des politiques qui permettent d'améliorer cette gouvernance. Une conception commune de ce qu'il faut entendre par « bonne gouvernance des migrations » et une méthode d'évaluation des politiques y afférentes doivent être ancrées dans des normes internationales convenues et des bonnes pratiques, tout en étant suffisamment souples et adaptables pour pouvoir être appliquées à divers contextes nationaux et réalités migratoires.

Définir des politiques de migration bien gérées

Afin de définir plus précisément ce qui constitue une bonne gouvernance des migrations, l'OIM a élaboré le Cadre de gouvernance des migrations¹³. Le Conseil de l'Organisation, par sa résolution n° 1310 adoptée en novembre 2015, a accueilli avec satisfaction la formulation et l'adoption du Cadre, le premier – et, à ce jour, le seul – document qui définit précisément des « politiques migratoires planifiées et bien gérées ». Aux termes du Cadre, un Etat fait en sorte que des migrations soient respectueuses de la dignité humaine, ordonnées et profitables aux migrants et à la société :

Quand :

- Il adhère aux normes internationales et assure l'exercice des droits des migrants ;
- Il formule des politiques fondées sur des éléments factuels et selon une approche associant l'ensemble du gouvernement ;
- Il noue des partenariats pour résoudre les questions de migration et les questions connexes.

Dès lors qu'il s'efforce :

- D'améliorer le bien-être socioéconomique des migrants et de la société ;
- De s'atteler réellement aux aspects d'une crise relatifs à la mobilité ;
- De faire en sorte que les migrations se déroulent dans des conditions sûres, en bon ordre et dans le respect de la dignité humaine.

Evaluer les politiques migratoires

Dans le cadre de ses efforts pour aider les Etats à suivre les progrès concernant les aspects des objectifs de développement durable (ODD) qui se rapportent à la migration – et notamment à la cible 10.7 relative à la mise en œuvre de politiques migratoires planifiées et bien gérées – l'OIM a, conjointement avec l'Economist Intelligence Unit, élaboré un indice de gouvernance des migrations (IGM)¹⁴. Fondé sur le Cadre de gouvernance des migrations, cet indice doit permettre d'évaluer les structures nationales de gouvernance des migrations et servir de source d'information pour mesurer les progrès accomplis par les pays sur la voie de migrations bien gérées. A terme, l'IGM doit permettre d'identifier les lacunes et les bonnes pratiques afin d'aider les pays à établir des priorités lorsqu'ils renforcent leurs capacités institutionnelles ou élaborent de nouvelles politiques et de nouveaux programmes.

MESURES SUGGEREES



Afin d'aider les Etats à prendre des mesures propres à garantir des migrations plus sûres, plus ordonnées et plus régulières, l'OIM propose les recommandations suivantes :

- 1) Adopter le Cadre de gouvernance des migrations considéré comme la définition opérationnelle de politiques migratoires bien gérées dans le contexte du pacte mondial sur les migrations.
- 2) Utiliser l'IGM pour analyser et évaluer les cadres nationaux institutionnels, politiques et juridiques relatifs à la migration, et pour mesurer les progrès accomplis sous l'angle de la cible 10.7 des ODD relative à des migrations sûres et ordonnées à la faveur de politiques migratoires bien gérées (rapport Sutherland, recommandation n° 12 c)).
- 3) Tirer parti des articulations entre le pacte mondial et les aspects du Programme 2030 relatifs à la migration. A cet égard, instituer un solide mécanisme de suivi du pacte mondial qui permettrait de tenir le Forum politique de haut niveau pour le développement durable informé de l'état de la gouvernance des migrations sur une base annuelle ou quadriennale.
- 4) Favoriser la concertation sur les questions de migration entre les ministères compétents à l'échelle nationale, en instituant des mécanismes interministériels largement ouverts (rapport Sutherland, recommandation n° 13).
- 5) Promouvoir la cohérence et la coordination sur les questions de migration entre les gouvernements nationaux et infranationaux, et donner des moyens d'action aux villes et aux autorités locales en les associant à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques car elles sont concernées au premier chef par les défis et les chances que présentent les migrations (rapport Sutherland, recommandation n° 14).
- 6) Promouvoir un dialogue largement ouvert entre les pays et d'autres acteurs importants sur les moyens de faciliter des migrations sûres et ordonnées.

Si la notion de « migrations sûres, ordonnées et régulières » est évoquée depuis un certain temps dans les discussions multilatérales, sa définition et sa pleine mise en œuvre sont, aujourd'hui plus que jamais, une priorité absolue pour la communauté internationale. Bien que les ODD, en promouvant le développement durable, aient ouvert la voie en mettant en relief les articulations entre une bonne gouvernance des migrations et des migrations sûres et ordonnées, une action plus concrète s'impose.

Des outils tels que le Cadre de gouvernance des migrations et l'IGM répondent au besoin de dialogue et de vision commune entre les parties prenantes sur les moyens à mettre en œuvre pour que les migrations soient plus sûres, plus ordonnées et plus régulières. A cet égard, l'élaboration du pacte mondial offre aux Etats une occasion clé d'élaborer une feuille de route concrète pour atteindre la cible 10.7 des ODD et toutes les autres cibles du Programme 2030 relatives à la migration, et, ce faisant, de contribuer à des migrations ordonnées et respectueuses de la dignité humaine, dans l'intérêt de tous les migrants et de toutes les sociétés.



¹ Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (A/71/L.1), paragraphe 4.

² *Id.*, paragraphe 57.

³ Programme de développement durable à l'horizon 2030, cible 10.7.

⁴ Dans son *Glossary on Migration* de 2011, l'OIM définit la migration comme suit : Mouvement d'une personne ou d'un groupe de personnes, soit d'un pays à l'autre, soit à l'intérieur d'un pays. Il s'agit d'un mouvement de population englobant tous les types de mouvements de personnes, quelles que soient leur cause, leur composition ou leur durée, dont la migration de réfugiés, de personnes déplacées, de migrants économiques et de personnes se déplaçant pour d'autres raisons, y compris le regroupement familial (traduction).

⁵ OIM, *Glossary on Migration*, 2^e édition, série Droit international de la migration n° 25, 2011.

⁶ *Ibid.*

⁷ Voir <https://gmdac.iom.int/understanding-and-measuring-safe-migration>.

⁸ Agenda international pour la gestion des migrations, p. 87 ; voir <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iamm.pdf>.

⁹ Résumé du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement de 2006 (A/61/515), paragraphe 18.

¹⁰ Déclaration du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement de 2013 (A/RES/68/4), paragraphe 5.

¹¹ Résolution 70/1 de l'Assemblée générale : « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 » (A/RES/70/1), 25 septembre 2015.

¹² Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations (A/71/728), paragraphe 18, 2016.

¹³ Adopté par la résolution du Conseil de l'OIM C/106/RES/1310 du 24 novembre 2015.

¹⁴ Economist Intelligence Unit, [Indice de gouvernance des migrations, 2016](#).