

**MC/INF/255**

**Original: anglais  
1 novembre 2002**

**QUATRE-VINGT-QUATRIEME SESSION**

---

**ELEMENTS D'UNE APPROCHE GLOBALE  
DE LA GESTION DES MIGRATIONS**

## **ELEMENTS D'UNE APPROCHE GLOBALE DE LA GESTION DES MIGRATIONS**

### **INTRODUCTION**

1. Les mouvements internationaux de personnes, qu'ils soient transitoires, durables ou définitifs, sont caractéristiques du contexte mondial actuel où s'activent des réseaux de production et d'échange de biens, de services, et d'informations qui couvrent l'ensemble de la planète. A l'instar de la mondialisation, la libéralisation des échanges et l'intégration économique mondiale constituent un encouragement à la mobilité de la main-d'œuvre, mais elles creusent en même temps l'écart entre le niveau de vie des pays en développement et celui des pays industrialisés. De ce fait, et compte tenu des évolutions technologiques, de nouvelles mesures s'imposent pour faire en sorte que les déplacements de personnes s'effectuent en bon ordre au sein d'une population mondiale qui s'est donné la mobilité pour mot d'ordre.

2. De tout temps, les gouvernements ont réagi ponctuellement aux changements qui se manifestaient au niveau des tendances migratoires en répondant aux problèmes immédiats, souvent sans envisager les effets "collatéraux". C'est ainsi que, si les contrôles plus sévères ont pu avoir une certaine efficacité, ils ont souvent eu pour effet secondaire de précipiter davantage de personnes dans les filets des trafiquants. Ceci a eu pour conséquence directe de favoriser l'exploitation et la traite, mais aussi de dégrader la sécurité du fait des liens entre les trafiquants et le crime organisé, la violence et la corruption. De plus en plus nombreux sont les gouvernements qui prennent conscience de ce que cette "approche unidimensionnelle" engendre d'autres problèmes, et l'on constate une prise de conscience croissante de l'impossibilité de traiter la question des migrations contemporaines comme un "problème" isolé, et de la nécessité de lui donner au contraire un traitement beaucoup plus large. S'il est vrai qu'il faut combattre et endiguer la migration forcée et autres formes de migration dans lesquelles la contrainte est exercée, la plupart des migrations, à condition d'être correctement gérées, peuvent se révéler positives pour les personnes et la société, et elles ont tout à fait leur place dans le contexte de mobilité que nous connaissons aujourd'hui.

### **EN QUOI CONSISTE LE "PROCESSUS" MIGRATOIRE?**

3. On pourrait dire que le processus migratoire commence par un ensemble de circonstances propices à l'émigration (voir les causes profondes, les facteurs d'attraction et d'incitation, les contraintes dont les personnes peuvent faire l'objet, ou leurs choix librement consentis), à partir de quoi interviennent les différentes étapes du déplacement et de l'entrée (régulièrement ou clandestinement, de la propre initiative du migrant ou avec le concours d'intervenants extérieurs appartenant à des filières soit légales soit illégales), ces étapes étant à leur tour suivies d'une phase d'installation et/ou de retour, d'intégration et/ou de réintégration, et au bout du compte, pour un certain nombre de migrants, de l'acquisition d'une autre nationalité. Ce processus engendre lui-même un certain nombre d'effets secondaires, dont la contribution potentielle que peut faire la diaspora au développement économique des pays d'origine, ou encore la nécessaire prise en compte de considérations touchant à des domaines multiples, comme la protection des personnes.

4. Les différentes phases du processus migratoire sont étroitement liées les unes aux autres et font intervenir tout un ensemble d'acteurs, sans oublier de mentionner les partenariats et les considérations de caractère politique intervenant à différents niveaux et à des degrés divers. Les parties prenantes du processus migratoire contemporain sont extrêmement diverses, puisqu'elles englobent à la fois des personnes physiques, des institutions publiques et privées, des employeurs, des organisations communautaires, des responsables gouvernementaux de services de migration, des organisations internationales, des passeurs, des trafiquants, et aussi des membres de la famille des migrants. Il s'y tisse des liens complexes entre tout un ensemble de domaines touchant à l'économie, aux affaires sociales, au commerce, à l'emploi, à la santé, à la culture et à la sécurité, sans oublier les droits et les obligations des parties concernées, dont – au niveau international – ceux des migrants et des Etats en particulier.

5. Cet ensemble complexe de relations souligne la nécessité d'une compréhension et d'une approche globales de la gestion des migrations tenant compte des rapports entre la migration et d'autres domaines contemporains d'ordre social, économique ou politique, et plaide par conséquent pour une telle approche globale, susceptible d'embrasser toutes ces dynamiques. A ce propos, "il conviendra de déterminer quels sont les secteurs dans lesquels, et à quelles conditions, la migration peut contribuer au développement économique, culturel et social, et quels sont ceux où elle ne le peut pas".<sup>1</sup>

6. Dans le même temps, les partenariats et la coopération internationale qui s'exercent dans ce cadre pourraient tirer avantage de certaines façons de voir fondamentales qui sont partagées par plusieurs parties, à savoir par exemple que les migrations correctement gérées sont bénéfiques aux migrants et à la société, qu'il faut encourager la migration légale et combattre la migration irrégulière, et que tous les migrants peuvent prétendre à la protection de leurs droits humains fondamentaux, etc.

## **UNE APPROCHE GLOBALE ET CONCERTÉE DE LA GESTION DES MIGRATIONS**

7. Trouver et maintenir un équilibre entre les mesures qui prétendent répondre à différents problèmes liés à la migration sans avantager un milieu au détriment d'un autre est l'un des défis que pose la gestion efficace des migrations aux niveaux national et international. L'identification des éléments constitutifs essentiels d'une politique migratoire nationale est une étape importante dans l'élaboration d'une stratégie de gestion des flux migratoires aux niveaux national et international. Mais au-delà, il importe de développer ces différents éléments constitutifs en prêtant attention aux conséquences qu'ils peuvent avoir les uns sur les autres et de les intégrer en un tout qui permette d'assurer une gestion ordonnée des migrations.

8. Faut-il que les questions de politique migratoire prises individuellement ou dans leur ensemble soient examinées dans un contexte global à caractère national, régional et/ou international? Certains éléments sont-ils plus importants que d'autres? Doivent-ils être communs à tous les Etats ou chaque Etat doit-il au contraire mettre au point sa propre formule en fonction de ses priorités internes?

---

<sup>1</sup> Voir MC/1842, "Planification stratégique de l'OIM: cap sur le XXI<sup>e</sup> siècle", 9 mai 1995, paragraphe 11.

9. Tout débat consacré aux éléments d'une approche dirigée des migrations doit tenir compte à la fois de ce qui constitue un ensemble global d'éléments et de la qualité des partenaires pressentis pour les mettre en œuvre.

10. S'il s'agit de déterminer quels éléments sont essentiels dans l'optique d'une approche globale, on peut s'appuyer, comme point de départ, sur les considérations suivantes :

- les possibilités offertes en matière de migration légale;
- les mesures efficaces en matière de gestion des frontières (pour la sécurité des frontières, la protection contre le crime, la lutte contre la traite et le maintien de l'intégrité du système d'asile);
- le retour volontaire en sécurité et dans la dignité, et la réintégration durable des migrants illégaux;
- l'acceptation des migrants dans la société d'accueil et leur participation à celle-ci;
- la reconnaissance et le respect des droits des migrants et des réfugiés;
- les programmes axés sur les "causes profondes" de la migration forcée, notamment au niveau du commerce international, des investissements et de l'aide au développement, l'objectif étant de favoriser le développement des pays d'origine.

11. Qui sont les partenaires clefs capables de gérer chacun de ces éléments? Comment les partenariats s'établissent-ils et se maintiennent-ils? Lorsqu'un si grand nombre d'acteurs interviennent, comment la cohérence de l'approche est-elle assurée?

12. Veiller à la **cohérence** de l'approche dans le domaine de la gestion des migrations n'est pas tâche aisée. Au contraire, cela présuppose un certain nombre de conditions nécessaires qu'il faut progressivement instaurer par le biais de la **coopération** et de la coordination au niveau tant national qu'international. Un débat sur les méthodes devant permettre une gestion efficace des éléments clefs de la migration pourrait notamment porter sur les points ci-après:

### **I. Une coordination accrue entre les institutions gouvernementales concernées**

13. C'est d'abord au niveau national qu'il faut aborder la gestion des migrations de manière toujours plus méthodique. Sans avoir entrepris une rationalisation préalable au niveau national, il y a peu de progrès à attendre au niveau international. Fréquemment, les problèmes liés aux migrations sont traités sans grande coordination, voire sans aucune coordination, entre les différentes institutions gouvernementales concernées au sein d'une même administration. C'est ainsi que, de manière classique, les ministères de l'intérieur ou de la justice se focalisent sur les problèmes de contrôle à l'entrée sur le territoire, les ministères des affaires étrangères sur les questions humanitaires, les ministères des affaires sociales sur l'intégration, etc. Une approche globale passerait notamment par la prise en compte des implications et des répercussions de certaines politiques sur d'autres intervenants, ce qui suppose une coordination et des partenariats entre toutes les institutions gouvernementales compétentes des Etats.

## **II. Coopération internationale**

14. Il existe très peu de pays qui ne soient pas concernés par la migration internationale. Etant donné l'internationalisation de ce phénomène, les stratégies migratoires nationales mises au point isolément ont fort peu de chance de déboucher sur une gestion efficace des flux migratoires. Par conséquent, la coopération entre Etats est une condition préalable indispensable de la gestion des migrations.<sup>2</sup>

15. Une tendance manifeste à cet égard est la régionalisation des mécanismes internationaux de consultation et de coopération, comme en témoigne le nombre croissant de processus consultatifs régionaux qui voient le jour dans toutes les régions du monde.<sup>3</sup> Les processus consultatifs régionaux sont des mécanismes de coopération dont le rôle est de gérer la migration internationale notamment en organisant des débats sur les avantages de la concertation et même, dans certains cas, de procéder à l'harmonisation des politiques dans ce domaine. On constate une convergence manifeste des idées au sein de la plupart des processus consultatifs régionaux en ce qui concerne bon nombre d'éléments et de principes clefs devant guider la gestion des migrations internationales, notamment au niveau de la protection des droits des migrants, de la protection des réfugiés, de la gestion des frontières et des mesures à prendre pour s'attaquer aux causes profondes de la migration.

## **III. Incorporation de tous les acteurs qui sont parties prenantes dans le processus de prise de décision**

16. Une approche globale doit prendre en considération les questions migratoires sous tous leurs angles, avec les partenaires gouvernementaux et non-gouvernementaux compétents, et relever les relations mutuelles qui unissent celles-ci à d'autres questions intersectorielles. En conséquence, dès lors que le processus de migration fait l'objet d'une approche globale, tout un éventail de parties prenantes doivent y prendre part, et notamment des gouvernements, des organisations intergouvernementales, des organisations non gouvernementales, des employeurs, des organismes communautaires et les migrants eux-mêmes.

## **IV. Cohérence de la politique migratoire**

17. La cohérence et la transparence de la politique et des pratiques migratoires sont des éléments clefs d'une approche globale de la gestion des migrations. Il importe que tous les acteurs associés au processus migratoire, en ce compris les migrants et les populations des pays d'accueil, aient accès à des informations cohérentes et non équivoques à propos du rôle que l'on souhaite leur voir jouer, de leurs droits, des procédures à appliquer et des résultats attendus.

---

<sup>2</sup> La nécessité d'une coopération internationale dans le domaine de la gestion des migrations a fait l'objet d'un plaidoyer exhaustif lors de la Conférence internationale sur la population et le développement qui s'est tenue au Caire, du 5 au 13 septembre 1994, et qui a débouché sur l'adoption d'un programme d'action portant entre autres sur la migration internationale.

<sup>3</sup> Pour plus d'informations sur les processus consultatifs régionaux, voir A. Klekowski von Kopenfels, "The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration" (Le rôle des processus consultatifs régionaux dans la gestion des migrations internationales), IOM Migration Research Series, No. 3, et "Gestion des migrations au niveau régional: stratégies de consultations régionales", une contribution de la Table ronde de l'OIM sur la gestion des migrations au niveau régional du 5 juin 2002.

Ainsi, si l'on veut atténuer les conséquences de la traite et de l'introduction clandestine de migrants, il importe que les migrants soient informés des possibilités qui leur sont offertes d'immigrer légalement. Et pour contrecarrer les comportements xénophobes et discriminatoires dans les sociétés d'accueil, il importe que les migrants aient connaissance des dispositions contenues dans la législation locale (et qu'ils s'y conforment), mais aussi que les sociétés d'accueil des migrants soient conscientes des contributions positives que ceux-ci peuvent leur apporter.

18. Une approche globale de la gestion des migrations doit se fonder sur un cadre convenu de principes directeurs et d'interprétations communes plutôt que sur un ensemble normatif de mesures. Un tel cadre favoriserait en outre la cohérence des politiques. S'il va de soi que les Etats doivent rester au premier chef responsables de la gestion des migrations, l'application de principes communs faciliterait les choses. La cohérence et la transparence des politiques et l'application de principes communs auraient notamment pour effet d'endiguer les mouvements irréguliers, de faciliter l'acceptation des migrants et de renforcer la cohésion sociale.

#### **V. Mise au point de normes statistiques en matière de migration**

19. Disposer de données significatives sur les stocks et les flux migratoires constitue l'un des éléments clefs d'une gestion efficace des migrations. A l'heure actuelle, une grande partie des informations statistiques et documentaires dont il faudrait pouvoir disposer dans le processus décisionnel n'est justement pas disponible ou n'est pas accessible aux décideurs. En outre, ces informations ne s'échangent pas entre les gouvernements, en partie parce que les règles régissant la fourniture d'informations et les exigences en la matière varient d'un pays à l'autre. Il est cependant essentiel de pouvoir disposer de données fiables pour surveiller les flux et comprendre les tendances, ce qui constitue une exigence de base pour l'élaboration des politiques et des programmes et la coopération dans ce domaine.

#### **CONCLUSION**

20. La population mondiale est de plus en plus mobile. A mesure que la migration internationale s'intensifie, ses effets sur l'économie, les affaires sociales, la culture et la politique de la plupart des pays se font de plus en plus nettement sentir eux aussi. Le phénomène de la migration internationale fait intervenir bon nombre de questions sensibles touchant à la sécurité et à l'identité nationales, au changement social et à l'adaptation culturelle, et aussi à l'allocation des ressources. Toutes ces questions posent de sérieux défis aux décideurs sur la scène migratoire. Les choix politiques qui sont faits aujourd'hui aideront à déterminer si la migration est gérée d'une manière qui permet d'en tirer tous les avantages possibles, ou si elle reste une source de préoccupation, de trouble social potentiel et de friction entre les Etats. Ce qu'il faut, ce n'est pas faire obstacle à la mobilité, mais plutôt la mieux gérer.

21. Une approche globale et concertée de la gestion de la migration internationale s'impose pour résister aux pressions migratoires qui s'exercent en ce moment. Pour avoir une chance de réussir, une telle approche doit englober des éléments de base axés sur l'encouragement des migrations organisées et le renforcement de la cohésion sociale. Dans la mesure où l'on peut s'attendre que les politiques régionales et unilatérales en matière de migration ne resteront pas

sans conséquences sur les régions et les pays voisins, et que ces conséquences ne seront pas forcément prévisibles, il est indispensable de nouer des partenariats et de faire agir la coopération internationale.

22. Pour cela, il faut revoir et renforcer les politiques migratoires des Etats ou faire en sorte que de telles politiques soient adoptées là où il n'en existe pas, de façon à mieux faire concorder les pressions externes et les besoins internes. Il faut aussi mettre en place des structures gouvernementales fortes qui soient capables à la fois de gérer des programmes nationaux de migration et de participer à la recherche de solutions internationales concertées.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Voir MC/1842, op. cit., paragraphe 12.