

MC/INF/257

**Original: anglais
4 novembre 2002**

QUATRE-VINGT-QUATRIEME SESSION

ATELIERS POUR DECIDEURS POLITIQUES

DOCUMENT DE TRAVAIL

ATELIERS POUR DECIDEURS POLITIQUES DOCUMENT DE TRAVAIL

1. La migration est une question qui figure en bonne place à l'ordre du jour politique de nombreux Etats, et ce pour de nombreuses raisons, l'importance qu'ils lui accordent variant en fonction des différents aspects de la question qui les concerne individuellement. D'où la diversité d'attitude manifestée par les gouvernements et la société des pays concernés face aux défis que posent les mouvements de personnes, et aussi celle des approches possibles face à ces mouvements. Dans certains cas, les politiques d'un certain nombre de gouvernements semblent incompatibles. En réunissant des interlocuteurs dont les points de vue divergent, on peut aider à mieux faire comprendre les problèmes dont il s'agit et à faciliter la recherche d'approches communes et mutuellement bénéfiques.

2. Avec les progrès de la mondialisation, la libéralisation des échanges et l'interdépendance économique, l'on peut s'attendre que la question des mouvements de personnes prenne plus d'importance. Le besoin qu'éprouvent les habitants de divers pays de partir en quête de meilleures conditions de vie ou de s'exiler pour se donner une chance de survie pour eux-même ou leur famille conduit à éprouver l'efficacité des différentes politiques migratoires. Les menaces terroristes qui intéressent toutes la planète posent d'ores et déjà le nouveau défi de ne pas sacrifier les droits humains des migrants aux préoccupations sécuritaires internes. A mesure qu'une situation migratoire se fait plus complexe, un Etat agissant isolément verra décroître l'efficacité de ses mesures, et il apparaîtra de moins en moins capable de faire face à une situation dont l'ampleur dépasse ses frontières. Ceci apparaît avec de plus en plus d'évidence à mesure que s'imposent, dans de nombreuses régions du monde, tant au Nord qu'au Sud, des modèles d'intégration économique et sociale de portée régionale. Dans le scénario migratoire auquel nous assistons aujourd'hui, par exemple, on constate que la migration qui s'effectue en direction d'un pays d'Europe occidentale a des répercussions sur l'ensemble de l'Union européenne. De même, les migrants qui rentrent au pays, l'exode des cerveaux ou les rapatriements de fonds concernant un pays d'Afrique de l'Ouest en particulier peut avoir des répercussions directe sur l'équilibre général de cette sous-région.

3. Dans ce contexte, l'importance d'une approche concertée de la migration se fait de plus en plus sentir. Les partenariats entre Etats dans la mise au point de mesures et la quête de solutions sont désormais un thème prioritaire à l'ordre du jour politique interne et international des gouvernements. Au fil des ans, on a vu se multiplier les mécanismes régionaux mis sur pied pour apporter une réponse régionale concertée, coordonnée et équilibrée aux défis que pose la migration. Les Etats ont pris conscience du fait que, si certains aspects de la migration relevaient toujours de leur domaine souverain, d'autres en revanche exigeaient une interaction et des efforts concertés avec les autres Etats et d'autres acteurs ayant compétence en la matière.

4. Ce besoin grandissant d'une analyse concertée et d'un partenariat d'action a servi de toile de fond au lancement, lors de la quatre-vingt-deuxième session du Conseil de l'OIM en novembre 2001, d'un dialogue international sur la politique migratoire. L'objet de ce dialogue international est double: a) contribuer à mieux faire comprendre la complexité du phénomène migratoire; et b) renforcer la coopération interétatique sur le plan de la gestion des migrations.

5. Cette session du Conseil explorera trois thèmes d'ateliers. Les chapitres qui suivent donnent de chacun d'eux une brève introduction et posent une série de questions pertinentes. Ces descriptions et ces questions sont censées situer le cadre dans lequel ces ateliers doivent s'inscrire et stimuler les débats. Les participants sont encouragés à faire connaître leur propre façon de voir et à soulever des points qui n'auraient pas été abordés. Ces ateliers ont pour but de faire avancer la réflexion sur des thèmes choisis en présentant différentes perspectives vues sous l'angle du dialogue entre Etats et de conduire à une compréhension commune des questions et des dynamiques présentant un intérêt pour les décideurs politiques.

INTEGRATION

6. Si une intégration efficace revêt une importance particulière pour la cohésion et la stabilité des sociétés, il faut bien constater que les politiques d'intégration ne sont guère avancées dans la plupart des pays, exception faite de certains pays ayant une tradition ancienne de l'immigration. De telles politiques ne découlent pas d'un concept uniforme d'intégration. C'est pourquoi les réponses tendent à varier, dans la mesure où sont pris en considération à la fois les aspects spécifiques des sociétés dans les pays de destination et les caractéristiques divergentes des nouveaux-venus dans ces sociétés. Différentes communautés nationales dans un même pays d'accueil peuvent avoir des besoins et des expériences d'intégration différents, ce qui rend difficile l'application d'un modèle unique.

7. L'intégration est un processus bidirectionnel dans lequel le migrant s'adapte aux conditions du pays d'accueil, tandis que celui-ci tire avantage de la diversité qu'apporte l'immigration. En ces temps de communication globale et de fonctionnement en réseau, l'intégration peut déjà commencer dans le pays d'origine, donc avant l'émigration, et se poursuivre dans le pays d'accueil. Les partenariats avec les pays d'origine peuvent contribuer à favoriser la compréhension des questions susceptibles de créer ou de dissiper des tensions.

8. S'il est vrai que l'intégration réussie des migrants bénéficie directement aux personnes concernées et aux sociétés des pays d'accueil, il existe d'autres retombées positives qu'il faut envisager. Par exemple, les pays d'origine peuvent également tirer avantage d'un processus réussi d'intégration de leurs nationaux dans le pays d'accueil, grâce à l'expérience, aux compétences, au savoir-faire et à la formation que leur diaspora y acquiert et qu'elle peut ainsi mettre au service de leur développement.

9. La réaction immédiate de bon nombre d'Etats au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 a été de renforcer la sécurité aux frontières, en même temps que les mesures de prévention du terrorisme. Parallèlement à cette réaction, on a cependant pu observer une prise de conscience croissante de l'importance de l'intégration pour la stabilité sociale. L'éducation et la sensibilisation des populations sont à présent considérées comme des moyens de lutte contre le racisme et l'exclusion sociale, et aussi de prévention contre l'aliénation des communautés ethniques dans leur société d'accueil.

10. Ces considérations soulèvent les questions suivantes:

- **Quelles sont, en matière d'intégration, les pratiques efficaces connues? Peuvent-elles servir de base à l'élaboration de politiques et de mesures communes/uniformes? La mondialisation peut-elle déboucher sur des approches communes dans ce domaine?**

- **Faut-il de nouvelles initiatives en matière d'intégration dans les pays ayant une longue tradition dans le domaine de l'immigration et ayant entrepris de revoir leur politique dans ce domaine et dans celui de l'asile? Que signifie l'intégration pour les pays qui n'ont qu'une tradition réduite de l'immigration et quels défis particuliers cela pose-t-il en matière d'intégration?**
- **Quand faut-il considérer qu'un processus d'intégration a commencé et quelle est la période critique au-delà de laquelle un étranger peut être considéré comme socialement et économiquement intégré, et selon quels critères?**
- **Quels sont les facteurs/circonstances qui conduisent à l'exclusion sociale ou à la marginalisation? Comment peut-on les surmonter?**
- **L'éducation et l'insertion professionnelle suffisent-elles à assurer le succès de l'intégration des migrants de la deuxième et de la troisième générations?**
- **Quelle contribution les organismes de la société civile peuvent-ils faire aux processus d'intégration? Dans la mesure où l'intégration est un processus bidirectionnel, dans quelle mesure les associations de migrants doivent-elles participer activement à ce processus ou le soutenir?**
- **Quels effets les politiques des pays d'accueil ont-elles sur l'attitude du grand public en ce qui concerne la manière dont les migrants et/ou les minorités sont perçus?**

APPROCHES GLOBALES ET PRAGMATIQUES DE LA MIGRATION IRREGULIERE

11. Il est un fait reconnu dans le monde entier que les migrants ont contribué de manière significative à l'édification de la société humaine. Cependant, l'afflux constant de migrants en situation irrégulière, leur vulnérabilité face à l'exploitation et l'association de la migration irrégulière aux réseaux de passeurs et de trafiquants sont des questions préoccupantes qui ne sont pas prêtes d'être résolues. Cette perspective obscurcit le tableau plus général dans lequel la migration correctement gérée est présentée comme bénéfique à la fois pour les migrants et pour la société, comme une caractéristique à la fois naturelle et nécessaire du monde contemporain.

12. Le nombre de migrants en situation irrégulière n'a pas baissé, en dépit du supplément de dépenses qu'ont occasionné les mesures coercitives prises par les grands pays de destination. Ceci est dû au fait que les facteurs d'incitation dans les pays d'origine – à savoir entre autres la pauvreté, le chômage et les crises – et les facteurs d'attraction dans les pays de destination – à savoir essentiellement les salaires élevés, les opportunités d'emploi et la sécurité – n'ont pas changé. En outre, nous ne disposons pas des cadres et des mécanismes qui permettraient à la migration régulière de répondre aux pénuries de main-d'œuvre des pays dont l'économie est en expansion. Par ailleurs, dans le travail de programmation de l'aide au développement, le renforcement des capacités dans les pays de transit et dans les nouveaux pays de destination suscite trop peu d'attention, ce qui ne permet pas de gérer efficacement les flux migratoires.

13. Si un système dans lequel l'immigration est plus sévèrement contrôlée peut constituer une partie de la réponse que les Etats sont en droit d'opposer à la migration irrégulière, il faut pourtant comprendre qu'à défaut de prendre d'autres mesures en accompagnement de celle-là, le résultat sera de jeter davantage de gens dans les filets des passeurs et des trafiquants, ce qui ne fera qu'aggraver encore leur vulnérabilité. L'introduction clandestine des migrants peut favoriser l'exploitation et la traite – et c'est effectivement ce sur quoi elle débouche rapidement –, et elle peut avoir pour effet de nuire à la sécurité en raison des liens qu'elle entretient avec le crime organisé, la violence et la corruption.

14. Bon nombre de marchés du travail dans les pays de destination s'accommodent manifestement de l'absorption de nombreux migrants en situation irrégulière, ce qui constitue un facteur d'incitation, en dépit des mesures gouvernementales de gestion des migrations. Pour traiter efficacement du problème de la migration irrégulière, il faut jeter un pont entre les sphères politiques appartenant aux domaines de l'économie, des affaires sociales, du commerce, de l'emploi, de la culture, de la sécurité et du développement.

15. Les liens ainsi établis font ressortir l'importance des partenariats dans l'élaboration de politiques efficaces susceptibles de contrecarrer la migration irrégulière. De tels partenariats permettraient non seulement la mise en place de canaux légitimes de migration, mais aussi des arrangements portant sur les conditions de retour qui faciliteraient le retour des migrants non autorisés en sécurité et dans la dignité.

16. Le scénario brièvement décrit ci-dessus soulève les questions suivantes:

- **De quels objectifs concrets, réalistes et efficaces peut-on convenir et quelles actions peut-on entreprendre à propos des différents aspects évoqués au paragraphe 14 ci-dessus, sans privilégier une sphère au détriment d'une autre?**
- **Quelles mesures sont-elles nécessaires (législatives ou autres) pour assurer une participation positive du secteur de l'emploi aux efforts tendant à réduire la migration irrégulière tout en veillant au respect des droits des travailleurs migrants, qu'ils se trouvent légalement ou non dans le pays de destination?**
- **Pour obtenir le droit d'entrer dans un pays donné, les migrants en situation irrégulière se réclament souvent de l'asile. Que peut-on faire pour contrecarrer cette pratique?**
- **De quelle manière et dans quelle mesure l'ouverture de filières légales pourrait-elle contribuer à réduire la migration irrégulière?**
- **Pour controversée qu'elle soit, la question du retour de migrants en situation irrégulière est cependant importante. Comment les pays d'origine et de destination peuvent-ils coopérer au mieux pour rechercher des solutions et concilier les besoins et les points de vue différents (parfois contradictoires)?**

CONTRIBUTION DES DIASPORAS A L'INTERCONNEXION MIGRATION/ DEVELOPPEMENT

17. Les rapports entre la migration et le développement ont suscité des études et des débats considérables, dont une grande part n'ont pas abouti. Par exemple, dans leurs efforts visant à faire adopter des compétences spécialisées qui puissent être mises à profit dans leurs programmes de développement, les gouvernements de l'hémisphère sud, depuis plusieurs décennies déjà, encouragent leurs nationaux à aller se former dans les pays du nord. Pour leur part, les pays du nord ont souvent encouragé ce processus pour différentes raisons, dont celle des retombées bénéfiques potentielles sur l'économie du pays d'accueil. C'est ainsi que les pays d'origine ont perdu une bonne partie de leur main-d'œuvre qualifiée au bénéfice des pays de destination.

18. L'effet le plus direct de l'émigration qualifiée a été de réduire la frange de population considérée comme critique pour la productivité et la croissance économique des pays en développement. Pourtant, elle pourrait aussi déclencher un certain nombre de mécanismes qui pourraient, à l'inverse, favoriser la croissance économique. Les migrants qui rentrent au pays peuvent ramener avec eux leurs compétences et leur expérience professionnelle acquises à l'étranger, ce qui peut constituer un facteur favorable pour la productivité. Les expatriés qui restent à l'étranger peuvent contribuer au développement de leur pays par le biais des rapatriements de fonds, et bon nombre d'entre eux affirment que les connaissances et les techniques qu'ils sont en mesure de transférer dans leur pays d'origine peuvent être un facteur d'essor pour la productivité et le développement économique. En facilitant l'échange d'informations, le transfert de technologies et l'expansion des activités commerciales, la migration est devenue un instrument important pour relier les pays d'origine au système économique mondial et leur insuffler un nouveau dynamisme.

19. Les rapatriements de fonds effectués par les diasporas ont un effet économique et social significatif dans bon nombre de pays d'origine et peuvent constituer un outil fondamental pour accélérer le processus de développement de ces derniers. On estime à plus de 100 milliards de dollars le total des envois de fonds effectués dans le monde, plus de 60 pour cent de ce montant allant en direction des pays en développement. Jusqu'à la fin des années 80, l'Europe occidentale était la principale source de rapatriement de fonds à destination des pays en développement, mais elle a depuis lors été supplantée par l'Asie.

20. Les rapatriements de fonds sont importants pour l'économie des pays d'origine et pour les ménages auxquels ils sont destinés. Pour les pays d'origine, ces envois de fonds peuvent contribuer à atténuer la pauvreté, à réduire l'écart dans le domaine des échanges commerciaux, à faciliter le service de la dette, à produire des devises et à faciliter les choses sur le plan de l'obtention de crédits. Les dépenses des ménages s'effectuant à l'aide de ces envois de fonds ont eu un effet multiplicateur sur l'économie aux plans local, régional et national, mais il est possible d'en tirer un plus grand parti encore dans la perspective du développement durable en appliquant des politiques propices aux investissements productifs. Ceci n'est cependant pas sans danger: si les envois de fonds depuis l'étranger stimulent les importations, ils peuvent influencer sur la balance des paiements et si les flux sont subitement interrompus, cela peut avoir des répercussions graves sur l'économie des pays qui en sont fortement tributaires.

21. Dans ce contexte, les questions suivantes revêtent une importance particulière:

- **Que peut-on faire pour que la fuite de matière grise se transforme en gain de matière grise pour les pays d'origine?**
- **Quelles politiques et quelles mesures concrètes sont-elles nécessaires pour faciliter les rapatriements de fonds et encourager l'usage de ces derniers pour en faire un catalyseur du développement?**
- **Un élément vital du lien avec les diasporas est l'efficacité des réseaux mis en place pour faciliter le transfert et l'échange d'informations entre les membres du réseau et leurs contreparties dans le pays d'origine. Quelles mesures peut-on envisager pour tirer parti des nouvelles technologies afin de favoriser et de renforcer de tels échanges et une telle circulation des connaissances?**

22. Il va de soi que ce bref aperçu ne prétend pas donner une liste exhaustive des questions pouvant être abordées dans le cadre des trois ateliers. Son objectif est plutôt de proposer des éléments de débat et un cadre de référence en vue d'une analyse et d'un débat plus approfondis parmi les membres de l'OIM.