

MC/INF/265

**Original: anglais
5 novembre 2003**

QUATRE-VINGT-SIXIEME SESSION

**ATELIERS DE DECIDEURS: DOCUMENT DE TRAVAIL
RENFORCEMENT DES CAPACITES INSTITUTIONNELLES
EN MATIERE DE GESTION DES MIGRATIONS**

**ATELIERS DE DECIDEURS: DOCUMENT DE TRAVAIL
RENFORCEMENT DES CAPACITES INSTITUTIONNELLES
EN MATIERE DE GESTION DES MIGRATIONS**

1. La gestion des migrations est un processus complexe que peu d'Etats, s'il en est, peuvent se vanter d'avoir vraiment maîtrisé. Indépendamment de leur niveau de développement économique, les Etats s'efforcent en permanence de renforcer leurs capacités à gérer efficacement les mouvements de population. Les défis qui se posent à eux aujourd'hui dans ce domaine sont multiples et ne cessent de croître et de se diversifier.

2. Par ailleurs, comme la migration est à la fois un phénomène national et transnational, sa gestion, pour être efficace, passe de plus en plus par une coopération pareillement efficace. La nécessité d'acquérir des capacités conjointes pour offrir des réponses pratiques et celle de compléter les politiques existantes apparaissent désormais comme plus essentielles. Même les systèmes nationaux les plus considérables et les mieux financés peuvent se trouver limités par la faiblesse des systèmes des autres Etats.

3. La coopération implique un plus vaste terrain d'entente commun ou des objectifs partagés en termes de gestion des migrations. S'il est vrai que tous les Etats ont un intérêt marqué pour des systèmes mieux gérés, l'objectif de gestion des migrations peut se révéler très différent d'un Etat à l'autre. Pour certains, cette gestion sera ciblée sur les moyens à mettre en œuvre pour rendre les mouvements de leurs nationaux à l'étranger le plus libres possible, aux fins de recherche d'un emploi ou de regroupement familial. Pour d'autres, cet objectif de gestion pourra être de limiter ces mouvements dès lors qu'ils s'effectuent hors des voies prévues à cet effet. Ce n'est là qu'un exemple du caractère disparate des objectifs poursuivis par les différents Etats, mais bien sûr il en existe d'autres. Parvenir à des objectifs partagés ou à des objectifs communs réalisables en vue d'une action et d'une coopération même limitée constitue une condition préalable fondamentale à la mise au point et à l'exécution de mesures conjointes de renforcement des capacités. A partir de là, le processus même de renforcement des capacités suppose à son tour un renforcement des moyens et des buts de la coopération.

4. Mis à part la tâche que constitue l'effort de promotion de la coopération entre les Etats, déjà significative en elle-même, les domaines ci-après, qui ressortissent à la gestion des migrations, sont ceux à propos desquels les Membres et les observateurs de l'OIM ainsi que d'autres Etats sollicitent fréquemment l'assistance de l'OIM dans une optique de renforcement de leurs capacités.

A. Maximisation des effets positifs de l'émigration sur les pays d'origine

5. On ne trouvera guère de contradicteurs pour contester le fait que l'émigration peut avoir à la fois des effets positifs et négatifs sur les pays d'origine. Les rapatriements de fonds effectués par la communauté expatriée jouent souvent un rôle significatif dans la santé économique du pays d'origine, et parfois au sein de communautés particulières. Les opportunités offertes à l'étranger en termes de travail peuvent constituer un marché additionnel nécessaire pour les demandeurs d'emploi lorsque les perspectives dans leur pays apparaissent particulièrement limitées. Le savoir-faire acquis par la communauté émigrée présente un potentiel fort intéressant pour les pays d'origine à condition de trouver le moyen de faire en sorte que ce savoir-faire puisse à un certain moment être mis à profit dans l'environnement du pays d'origine. Ces effets

positifs, parmi d'autres, peuvent se faire sentir sans qu'il soit besoin de mettre au point des programmes nationaux officiels à titre d'encouragement; toutefois, l'idée n'est certainement pas à rejeter d'encourager et d'épauler ces forces positives et, dans toute la mesure du possible, d'en canaliser les effets pour répondre aux besoins les plus urgents.

6. On voit les gouvernements des pays d'origine comme de destination accepter de relever ce défi et commencer à articuler des politiques, des stratégies et des mécanismes particuliers plus affinés afin de maximiser les effets positifs de l'émigration sur les pays d'origine. Les recherches, les dialogues de politique, les projets pilotes et autres méthodes vont s'intensifiant. Chaque pas en avant exige de nouvelles capacités dans différents domaines de la politique, de l'administration et de la conception et de l'évaluation des programmes. Chaque nouvelle étape suppose une coopération accrue entre les acteurs clés du processus: les Etats concernés, le secteur privé, le secteur non gouvernemental et les organisations internationales qui peuvent prêter main forte.

B. Amélioration du fonctionnement des contrôles aux frontières et des systèmes de facilitation

7. L'établissement et le maintien de mesures adéquates de contrôle et de facilitation, y compris le traitement efficace des mouvements réguliers et l'abaissement des mouvements irréguliers, ont longtemps figuré parmi les principales tâches des gouvernements. Si ces mesures – et les capacités devant permettre de les exécuter efficacement et de manière appropriée – sont généralement perçues comme ne constituant qu'une partie seulement de l'approche générale de la gestion des migrations, elles revêtent néanmoins une importance constante et même croissante dans de nombreuses enceintes nationales et multinationales. La détermination des réseaux de criminalité transnationale organisée à faciliter les mouvements irréguliers entraînent des changements de stratégie et de priorité d'action, revenant à consacrer davantage d'attention aux groupes criminels sans pour autant relâcher celle que requièrent les migrants eux-mêmes. La Convention de Palerme sur la criminalité transnationale organisée et les protocoles s'y rapportant sur la traite et le trafic illicite d'êtres humains¹ revêtent une importance clé à cet égard. Les nouvelles stratégies appellent de nouvelles capacités et de nouveaux moyens de coopération.

8. En outre, des mesures de contrôle mettant l'accent tant sur les groupes criminels organisés que sur les migrants individuels sont de plus en plus influencées par les préoccupations sécuritaires à l'un et l'autre niveau, particulièrement dans la mesure où ces préoccupations sont liées aux actions terroristes. L'OIM juge inapproprié de lier trop étroitement migration et terrorisme ou de vouloir établir un lien de cause à effet entre l'un et l'autre. Néanmoins, il est raisonnable que les systèmes et les structures migratoires ne soient pas laissés à l'écart du dispositif général mis sur pied pour répondre à cette menace. Relever ce nouveau défi de la gestion des migrations de manière à la fois équilibrée et efficace suppose de nouvelles politiques, de nouvelles lois, des systèmes opérationnels et des technologies appliquées, un savoir-faire et de nouvelles formes de collaboration entre Etats – bref, de nouvelles capacités pour tous les pays

¹ Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Adoptée le 15 novembre 2002 par l'Assemblée générale des Nations Unies et soumise à signature en décembre 2000 à Palerme. (La Convention est entrée en vigueur le 29 septembre 2003. Le protocole contre le trafic illicite entrera en vigueur en décembre 2003. Le protocole contre la traite entrera en vigueur le 28 janvier 2004.)

concernés. Ce problème concerne tous les pays grands et petits, développés ou moins bien développés, dans la mesure où les personnes incriminées semblent parfois utiliser des lieux dans lesquels les contrôles et la supervision sont relâchés, pour s'y organiser et y transiter, ou comme tête de pont pour s'attaquer à la présence à l'étranger de pays mieux armés pour y faire face. Dans ces conditions, les capacités doivent être renforcées tout le long de la chaîne des mouvements en accordant une attention particulière aux pays qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour investir de manière adéquate dans ce secteur, tandis que des méthodes de coopération doivent être mises en place ou renforcées pour agir sur un pied d'égalité.

C. Renforcement des capacités à tous les niveaux dans l'optique de protéger les droits humains des migrants, y compris les nationaux se trouvant à l'étranger et les migrants vulnérables qui entrent ou résident dans un nouveau pays

9. Les mesures de contrôle et de répression, pour importantes qu'elles soient, ne sont qu'un élément de la gestion des migrations. Assurer la protection et le soutien des migrants vulnérables revêt la même importance. Tous les Etats sont confrontés au problème de veiller à ce que leurs stratégies et leur systèmes de gestion des migrations soient pleinement en mesure d'assurer aide et protection aux personnes vulnérables, parmi lesquelles les victimes de la traite et les personnes ayant soumis une demande fondée d'asile, ainsi que la surveillance et la protection efficace des droits des travailleurs migrants et autres. Mettre sur pied une stratégie et adopter une approche opérationnelle permettant d'assurer une telle protection en préservant un juste équilibre avec le besoin de contrôles raisonnables constitue un vrai défi pour tous les Etats, mais plus encore pour ceux qui ne disposent pas des ressources leur permettant d'investir dans l'élaboration de politiques ou de textes de loi et la constitution de ressources humaines, ni d'améliorer leurs systèmes opérationnels. Le simple fait de parvenir à une vision partagée de la protection et du soutien mutuel parmi les agences nationales compétentes et entre les Etats peut en soi s'avérer hautement problématique, mais il constitue pourtant une condition préalable nécessaire à une coopération interne et externe tangible dans ce domaine.

D. Renforcement des capacités visant à organiser et gérer la migration régulière de main-d'œuvre dans les deux sens, en ce compris une définition et un affinement des rôles du secteur privé dans ce processus

10. Tout aussi importante que le contrôle, la répression, la protection et les services aux personnes vulnérables est la question de la migration organisée de main-d'œuvre. En tant qu'alternative à la migration irrégulière et comme instrument de développement tant des pays d'origine que des pays de destination, les programmes de migration de main-d'œuvre sont en passe de figurer au premier plan des priorités des Etats et des relations entre Etats. Il existe diverses approches de l'organisation et de la gestion de ce type de migration, et chacune requiert des capacités spécifiques à l'une et l'autre extrémité de la chaîne. Le rôle du secteur privé peut se révéler ici tout à fait important, en portant au premier plan l'importance du renforcement des capacités entre tous les partenaires dans l'optique d'une coopération efficace tendant vers des objectifs partagés. Si l'on veut que le laissez-faire et les mouvements de main-d'œuvre trop souvent irréguliers qui caractérisent aujourd'hui le paysage migratoire prennent peu à peu une apparence plus régulière et mieux gérée, il faudra se doter de politiques articulées et de systèmes opérationnels, en association avec des ressources humaines adéquates et spécialement formées pour gérer de tels systèmes. Sur ce plan-là, les capacités apparaissent au mieux inégales et certains des pays exportateurs de main-d'œuvre apparaissent dans ce cas-ci comme disposant de capacités plutôt meilleures pour développer et gérer le volet émigration que n'en ont les pays

importateurs plus développés pour gérer le volet immigration. Ceci soulève la question du renforcement des capacités dans une optique d'harmonisation des méthodes et des compétences, et, de manière générale, d'amélioration du potentiel visant à l'instauration de partenariats bilatéraux et multilatéraux efficaces en vue de concevoir, d'appliquer et d'évaluer l'impact de tels programmes.

E. Renforcement du développement économique dans les régions subissant une importante pression à l'émigration – effective ou potentielle – sous l'effet des mauvaises conditions économiques

11. Une approche globale de la gestion des migrations exige de prêter attention aux causes profondes de la migration, qu'il s'agisse d'une migration interne dans le sens campagne-ville ou d'une migration internationale. L'absence d'opportunités économiques constitue indubitablement l'un des principaux moteurs de ces mouvements. Si l'on cite parfois – en termes généraux – la nécessité de remédier au déséquilibre global du développement entre les Etats comme une condition préalable à la jugulation des pressions migratoires, les mesures prises à cet effet le sont souvent sur une base plus étroite, qui consiste à cibler plus particulièrement les efforts sur des régions géographiques et des secteurs économiques particuliers afin d'offrir des opportunités économiques là où elles sont le plus nécessaires. De telles activités sont importantes dans un environnement de gouvernance normale, et aussi dans un environnement d'après-conflit, afin de stabiliser et de préparer les régions à des retours à grande échelle de personnes déplacées par la force, et d'alléger les pressions en faveur de nouveaux mouvements, tant à l'intérieur des frontières que vers l'étranger, sous l'effet des conditions économiques. Pour pouvoir évaluer les besoins et mettre au point les meilleures réponses possibles, concevoir et gérer des programmes spécifiques et évaluer leur impact, les acteurs, tant publics que privés, concernés par ce processus doivent tous disposer de solides capacités. Dans ces situations, l'on voit souvent les gouvernements locaux ou régionaux prendre la tête du mouvement, et ce sont eux qui doivent être nos partenaires dans ces activités de renforcement de potentiel.

F. Renforcement des systèmes de soins de santé au point de rencontre de ces systèmes avec les migrations

12. Il existe d'autres domaines de la gestion des migrations dans lesquels il faut agir et où des mesures devront être prises en termes de renforcement des capacités. Le rôle des services de santé dans le secteur migratoire en est un. Que ce soit dans les communautés dont les migrants sont originaires ou dans celles qui les accueillent, la disponibilité de services de santé – et de promotion de la santé – et les capacités des gouvernements à développer et appuyer de tels services sont une source de préoccupation majeure. Avec des budgets généralement insuffisants pour répondre aux besoins de soins de santé de leurs propres populations, les gouvernements éprouvent souvent de plus grandes difficultés encore à investir dans les soins de santé destinés aux migrants. Cet aspect du dispositif des soins de santé requiert un certain nombre de compétences et d'orientations spécifiques, mais cela passe aussi par la mise au point de mesures devant permettre de rendre les services existants plus accessibles aux migrants. Cela exige également un effort ciblé de renforcement des capacités sur le plan de la santé publique en général, là où s'effectue le processus migratoire, que ce soit dans le sens des sorties, des entrées ou du transit.

G. Développement d'un système approprié et conçu sur la base de décisions éclairées aux fins de faciliter le retour au pays des non-nationaux auxquels le droit de résider dans le pays de destination ou dans un pays de transit n'a pas été accordé, et de renforcer la capacité d'accueil et d'intégration des nationaux qui regagnent leur pays d'origine depuis l'étranger

13. Les programmes de retours volontaires assistés augmentent les capacités des gouvernements à venir directement en aide aux personnes qui regagnent leur pays de leur plein gré et, si possible, leur intégration dans les communautés locales. D'autres activités de renforcement des capacités aident les gouvernements à se doter de leurs propres capacités alignées sur les normes internationales pour gérer les cas des migrants – et si nécessaire les rapatriés – qui n'ont pas obtenu l'autorisation de rester dans un pays de transit ou dans le pays de destination mais n'ont pas voulu rentrer de leur plein gré. Dans la mesure où le soin est laissé aux pays de transit et de destination provisoire de faire face à la migration irrégulière et de gérer les demandes d'asile, comme on le constate de plus en plus, la capacité de ces pays à gérer ces processus selon les normes internationales, en accordant l'attention voulue aux droits de l'homme et aux problèmes de vulnérabilité, est appelée à être sollicitée dans une mesure croissante, et il faudra accorder d'avantage d'attention aux différentes formes de mesures à prendre en termes de renforcement de potentiel et de coopération technique.

H. Renforcement des capacités axées sur une meilleure intégration des migrants dans leur nouvelle communauté

14. Pour que la migration se voit reconnaître le potentiel qui est le sien en tant qu'instrument de promotion économique, sociale et culturelle et que la protection des groupes vulnérables soit assurée, il importe surtout que les immigrants de longue durée et ceux qui se sont exilés pour toujours disposent des moyens et des chances leur permettant de s'insérer efficacement dans les communautés d'accueil. Les structures gouvernementales nationales et locales, ainsi que les ONG nationales et autres structures similaires devront se doter de capacités accrues pour analyser les besoins et les pratiques prometteuses en la matière et pour œuvrer au côté des communautés concernées afin de concevoir et de fournir les services d'aide à l'intégration les plus nécessaires. Ces mesures devront être épaulées par des initiatives visant à mieux préparer les communautés locales à accepter les nouveaux arrivés en tant que membres à part entière. Chaque domaine d'intervention en la matière requiert un effort de renforcement de potentiel, de fixation concertée d'objectifs et de partenariat.

I. Amélioration de la politique générale et du cadre juridique dans le domaine migratoire

15. Le contexte changeant de la gestion des migrations, où l'on constate à présent davantage d'éléments clés et d'exigences élevées en matière de coopération, appelle à une nouvelle vision politique globale et à un réexamen des cadres législatifs et réglementaires. Tous les Etats ont du pain sur la planche dans ce domaine, mais ceux qui disposent de ressources humaines et financières moindres pour s'atteler à la tâche risquent de rencontrer de sérieux obstacles. Pour être présents sur ce créneau, de nombreux Etats préféreront adopter une attitude consistant à examiner systématiquement les mesures prises par d'autres, tout en prenant soin, bien entendu, de mettre au point leur propre cadre politique et législatif en vue de satisfaire au mieux les besoins qui leur sont propres – y compris les besoins les plus urgents de coopération avec

d'autres intervenants. Là encore, pour procéder à ces examens et mettre en œuvre des mesures de suivi, il faudra renforcer les capacités et la coopération de différentes manières.

16. Sur l'ensemble du terrain d'action que constitue la gestion des migrations, l'élément qui prime tous les autres, c'est le besoin d'une coopération pratique et d'un dialogue efficace entre les Etats concernés. Pour prendre part à ce dialogue en tant que partenaire à part entière, il faut avoir des perspectives claires, la vision de ce qui constitue le terrain des divergences éventuelles et la capacité d'investir du temps et des ressources dans le processus de dialogue et de coopération. Chacune de ces capacités est susceptible de nécessiter un développement ou un renforcement.

17. La question du renforcement des capacités dans l'optique d'améliorer la gestion des migrations soulève un certain nombre de questions clés qui méritent d'être débattues.

- a) Dans quelle mesure l'insuffisance des capacités peut-elle constituer l'une des causes profondes des obstacles à une gestion efficace des migrations?
- b) Les obstacles à une gestion efficace des migrations sont souvent innombrables. Dans quelle mesure les divergences de perspectives politiques entre les pays d'origine, de transit et de destination constituent-elles un facteur clé? Quels modèles de renforcement des capacités et de coopération technique seraient-ils le plus à même d'apporter une réponse à ces divergences de vues, et quel rôle l'OIM pourrait-elle jouer en la matière?
- c) Sachant que les ressources susceptibles d'être engagées dans le renforcement des capacités ne sont pas sans limites, est-il possible de fixer des priorités entre les différents domaines répertoriés dans le présent document?
- d) Si un meilleur financement récurrent des structures et des systèmes opérationnels – tels que les systèmes de gestion des frontières et les structures nationales de formation – peuvent jouer un rôle dans le renforcement des capacités de gestion des migrations, quel serait ce rôle?
- e) Dans quelle mesure le renforcement du potentiel de gestion des migrations devrait-il faire partie intégrante des objectifs officiels en matière d'aide au développement, compte tenu des liens avec les efforts d'atténuation de la pauvreté et de développement économique que mettent de plus en plus en évidence les études empiriques? Comment ce lien pourrait-il être renforcé s'il apparaissait utile de le faire?