



## **Principes et mesures pour la mise en place d'une politique plus cohérente et plus coopérative en matière de migration et de développement**

Par Raúl Delgado Wise  
Universidad Autónoma de Zacatecas, Mexique  
et Stephen Castles  
International Migration Institute (University of Oxford)  
Royaume Uni

### **Introduction : La nécessité d'une approche globale**

Les tentatives de susciter des approches et une coordination cohérentes en matière de migration et de développement ne seront pas couronnées de succès dans la mesure où les termes du débat sont imposés à l'avance et évacuent toute discussion avec l'ensemble des parties concernées. Jusqu'ici, le débat sur la migration et le développement a en effet été un débat unilatéral, essentiellement mené par les gouvernements du Nord et les agences internationales. Les états du Sud et les organisations de la société civile ont certes été intégrés au débat, mais généralement en qualité de partenaires pour la mise en œuvre plutôt qu'en qualité d'égaux dans l'établissement des principes et des priorités. Les gouvernements du Nord, les organismes supranationaux et les agences internationales ont des intérêts et des perspectives différents sur la migration et le développement et ils tiennent fréquemment des réunions sur le thème du contrôle et de la gestion de la migration. Les états du Sud ont eux aussi des approches différentes, mais ne communiquent que fort peu entre eux. Ils ont joué un rôle marginal dans le cadre des forums mondiaux tandis que les associations de migrants n'en ont généralement eu aucun.

Sans vouloir reproduire le débat sur le lien entre la migration et le développement, thème qui a été abordé dans le cadre d'une autre session spécialement consacrée à cette question, le présent document a pour objectif de suggérer des principes et des mesures permettant d'aboutir à une politique plus cohérente et coopérative, en

partant d'une approche globale du lien entre la migration et le développement, approche dans le cadre de laquelle les perspectives du Sud seraient entièrement intégrées.

Il est essentiel d'avoir une *approche globale*, reposant sur la participation des migrants et de leurs associations, de même que sur la participation des gouvernements, des partenaires sociaux et des communautés issues des pays d'origine, des pays de transit et des pays d'accueil. Toute approche globale implique la reconnaissance des différences dans les besoins, les valeurs et les intérêts, de même que la recherche de moyens de coopération permettant d'atteindre des compromis applicables. Réorienter les termes du débat est fondamental. Une compréhension plus vaste et plus approfondie du lien entre la migration et le développement est nécessaire et elle se doit d'intégrer pleinement les perspectives du Sud. Ceci implique notamment les différents éléments suivants :

- Comprendre le caractère idéologique du discours de la mondialisation et les contradictions de l'intégration économique mondiale et, plus particulièrement, les asymétries croissantes entre les pays, les inégalités sociales de plus en plus marquées, ainsi que les conditions d'emploi précaires des travailleurs sur les marchés de l'emploi désormais reconstitués au niveau transnational.
- Mettre l'accent sur les acteurs émergents et ceux qui sont issus de la société civile, opérant aux niveaux local, national et transnational.
- Construire de nouveaux systèmes d'information allant au-delà de l'accent mis principalement sur les intérêts des pays d'accueil (plus particulièrement la sécurité et la cohésion sociale) et reflétant la complexité et le caractère multidimensionnel du lien entre la migration et le développement.
- Se poser la question de savoir si la migration peut être une force en matière de développement, en l'isolant des autres facteurs sociaux. L'expérience démontre que la migration ne sert le développement que dans le contexte de processus plus vastes de changements structurels destinés à réduire l'inégalité, à améliorer le capital humain, à réformer les institutions et à créer les infrastructures nécessaires à une croissance durable.

Se pose alors la question suivante : partant d'une compréhension globale des liens entre la migration et le développement, quels sont les principes qui pourraient orienter une prise de décision politique cohérente et coopérative, de manière à obtenir des résultats positifs pour les pays d'accueil de la migration, pour les pays de transit et les pays d'origine, ainsi que pour les migrants eux-mêmes ? Et quelles sont les mesures concrètes que l'on peut suggérer en vue de stimuler la cohérence de cette politique au niveau national et international ?

Le présent document analyse donc les défis posés à la gouvernance par la mise en relation de la migration et du développement, défis dans le cadre desquels, en dehors des gouvernements, les entités non gouvernementales jouent également un rôle.

### **La migration et le développement dans l'élaboration des politiques, un débat unilatéral**

Jusqu'il y a peu, on considérait que l'émigration en provenance des pays du Sud était provoquée par une carence en développement. Elle était aussi envisagée comme menant à la perte des « meilleurs éléments », c'est-à-dire à une perte de capital humain, supposée retarder les changements économiques, sociaux et politiques. Ces dernières années, le débat s'est toutefois déplacé : la migration est aujourd'hui envisagée

comme potentiellement bénéfique au développement. Ce bénéfice proviendrait en partie de l'envoi de fonds par les migrants, qui peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté, à l'amélioration de la productivité du travail (du fait d'une meilleure santé et d'une meilleure éducation), aux investissements dans les industries rurales, ainsi qu'à l'amélioration des comptes nationaux. De plus, les diasporas (autrement dit les groupes de migrants conservant des liens avec leurs pays d'origine) sont vues comme jouant un rôle crucial de soutien aux investissements aux transferts de technologies, ainsi qu'aux comportements favorables au développement dans leurs régions d'origine. Les migrants de retour au pays peuvent aussi être des agents de stimulation importants du développement.

Il importe toutefois de vérifier si ce glissement des perceptions classiques reflète un réel changement au niveau de la contribution potentielle de la migration au développement, ou s'il n'est motivé que par le besoin de légitimer les stratégies adoptées par le Nord pour attirer le travail migrant tout en veillant dans le même temps à ce que ces travailleurs ne s'établissent pas dans le pays de destination. Les stratégies de promotion du retour et de la migration circulaire cadrent avec les politiques des pays d'accueil visant à éviter que les migrants se fixent dans le pays. De telles politiques reflètent les préoccupations relatives aux effets de l'immigration en ce qui concerne la diversité culturelle et religieuse, l'intégration, la sécurité et la cohésion sociale. Les états du Nord dépensent toujours plus pour le contrôle aux frontières (construction de murs, renforcement de la surveillance et coordination des activités de police) que pour le développement. Les possibilités de migrer en toute légalité sont toujours davantage liées à la coopération des pays d'origine en matière de contrôle de la migration et de réadmission des migrants et des demandeurs d'asile renvoyés vers leurs pays d'origine. La croyance populaire qui veut que la migration puisse servir le développement repose sur l'idée d'une situation « gagnant-gagnant-gagnant » dans le cadre de laquelle :

- les pays d'accueil tireraient profit d'un contrôle amélioré aux frontières et de l'obtention de la main-d'œuvre nécessaire (tant qualifiée que non qualifiée) sans établissement permanent;
- les migrants bénéficieraient des canaux légaux de migration, ainsi que de l'opportunité d'améliorer leur situation une fois de retour au pays;
- les pays d'origine bénéficieraient des transferts de fonds ainsi que du développement.

Cette nouvelle croyance ne tient pas suffisamment compte des politiques d'immigration restrictives qui compliquent la situation des travailleurs moins qualifiés désireux d'émigrer légalement ou en toute sécurité, ni de la régulation du secteur des agences de recrutement, ni du contrôle de la mise en œuvre de la protection du travail en faveur des travailleurs migrants employés à l'étranger.

Tout cela a donné lieu à un nouvel ensemble de stratégies de la part des gouvernements et des agences concernées par la migration. Il s'agit de :

- Fixer progressivement des objectifs plus élevés en matière de migration de sortie, comme moyen de gestion du chômage national, et d'apport de devises par le biais des fonds reçus [par exemple Indonésie, Sri Lanka et Philippines].
- Encourager les transferts de fonds, en réduire le coût et trouver des moyens de garantir des investissements productifs.

- Coopérer avec les diasporas pour optimiser leur contribution au développement de leurs pays d'origine.
- Encourager le retour des migrants par le biais de stratégies de migration temporaire ou circulaire.

Le débat sur la migration et le développement soulève des questions importantes pour la société civile. Toutefois, il est essentiel de réaliser que la société civile n'est pas homogène et qu'il s'agit d'un concept général englobant différents groupes affichant des valeurs et des intérêts différents, en ce compris :

- des migrants et leurs associations de différentes sortes;
- des organisations de la société civile (OSC) affichant des objectifs et des caractéristiques variés dans les sociétés d'accueil;
- des OSC affichant des objectifs et des caractéristiques variés dans les sociétés d'origine;
- des organisations non gouvernementales internationales (ONGI).

L'on observe également de nouvelles tendances en faveur de la transnationalisation des organisations de migrants et des OSC, sous une forme embryonnaire de ce qui pourrait être caractérisé comme société civile transnationale.

Le présent document argue du fait qu'il existe un potentiel pour établir des objectifs et méthodes communs entre ces différents groupes, ainsi que pour nouer des liens entre ces objectifs et ceux d'autres groupes importants tels que les gouvernements, les employeurs et les travailleurs, de manière à atteindre une plus grande cohérence entre les objectifs de développement et les politiques de migration des pays d'origine et des pays d'accueil. Toutefois, les choses ne peuvent se faire automatiquement. Il est nécessaire de débattre de la façon de concilier des intérêts et des objectifs qui semblent souvent divergents ou même contradictoires. Les paragraphes qui suivent identifient les domaines dans lesquels cela semble être le cas.

### **Principes de base pour accroître la cohérence et la coordination des politiques**

*Le développement, e moyen de réduction de la migration.* Il semble y avoir accord sur l'hypothèse fondamentale selon laquelle le développement économique entraînera une réduction de la « pression migratoire » et donc une réduction de la migration. Ceci sous-entend que la migration est quelque peu anormale et est une mauvaise chose. Pourtant, la mobilité est considérée quant à elle comme un élément tout à fait normal et désirable pour les élites des pays développés et même pour le personnel hautement qualifié des pays moins développés. Les élites sont supposées bénéficier de la liberté de mouvement, tandis que les pauvres devraient rester chez eux. Mais l'histoire démontre que le développement entraîne une plus grande migration et que les sociétés hautement développées sont également hautement mobiles. Le développement ne devrait donc pas être compris uniquement comme un revenu par habitant plus élevé, mais également comme la création d'opportunités de développement humain ou, comme le Prix Nobel Amartya Sen l'affirme, comme le « développement de la liberté ». Ce qui signifie que le développement fournira aux gens de plus grandes opportunités de migration, mais dans le cadre d'une mobilité volontaire plutôt que comme fuite de la pauvreté et de la violence.

*Coopération pour le développement.* On observe, en étroite relation avec l'objectif de réduction de la « pression migratoire », une volonté d'introduire la « gestion de la migration » en vue de contrôler les flux d'immigration et de maximiser leurs bénéfices pour les pays d'accueil. Toutefois, toute gestion réussie de la migration requiert la coopération des gouvernements des pays d'origine et de transit, ce qui n'interviendra que dans la mesure où la migration leur apporte également des bénéfices. Lier la migration au développement semble constituer un moyen d'atteindre cet objectif mais la coopération suppose une *réciprocité*.

Pour les pays d'accueil, la réciprocité implique la reconnaissance :

- (a) des besoins des travailleurs migrants (tant hautement qualifiés que peu qualifiés);
- (b) des contributions significatives que les migrants apportent à la croissance durable de leurs économies;
- (c) de la volonté de s'engager dans des accords de coopération bilatéraux et multilatéraux ayant pour objectif de réduire les asymétries entre les pays d'origine et les pays d'accueil.

Le processus d'intégration de l'UE constitue un bon exemple de réalisations à grande échelle et durables reposant sur une coopération en faveur d'une approche de développement. Le co-développement (tel qu'il a été promu par la France au milieu des années '90) constitue un autre exemple de tentative d'avancer dans cette direction, ceci avec un degré d'engagement nettement moindre et une surestimation des politiques de retour, n'ayant donné que peu de résultats. L'Espagne et l'Italie ont récemment développé des initiatives de co-développement commençant à mettre l'accent sur la coopération aux niveaux local et municipal. Le Protocole d'accord sur les travailleurs domestiques migrants conclu en 2006 entre la Malaisie et l'Indonésie est un mauvais exemple de coopération bilatérale. Ce protocole permet aux employeurs de confisquer les passeports des migrants, ne stipule aucune norme minimum de travail et favorise visiblement la protection de la frontière de la Malaisie, sans protéger les droits des migrants indonésiens.

Pour les pays de transit et d'immigration du Sud (et plus particulièrement ceux qui sont également des pays d'émigration), la réciprocité implique de remplacer l'accent mis sur le contrôle de la migration et les questions de sécurité par des politiques promouvant la coopération et le développement Sud-Sud. Pour les pays d'origine des migrants, la réciprocité signifie cesser de voir les migrants comme une panacée permettant de compenser des investissements économiques et des infrastructures inadéquats. Les états se doivent d'écouter la voix des migrants et de leurs communautés, et de prendre des mesures en vue de les aider à devenir des partenaires actifs du développement. De plus, les pays d'origine des migrants devraient coopérer les uns avec les autres pour promouvoir des normes régionales et internationales minimales, plutôt que de s'engager dans une concurrence malsaine nuisant à la protection des droits humains et aux conditions de travail. Des pays tels que le Bangladesh, l'Inde, le Pakistan, le Sri Lanka et l'Indonésie devraient par exemple coopérer sur les conditions des travailleurs actifs à l'étranger dans les secteurs de la construction et de l'agriculture.

*Respect total des droits humains et du travail des migrants dans les pays d'accueil.* En dépit de la demande de travailleurs migrants, on constate dans la plupart des pays d'accueil l'existence d'opportunités limitées en matière d'entrées et d'établissements légaux. L'acceptation de facto de la migration et de l'emploi irrégulier à grande échelle expose les migrants (et plus particulièrement les travailleurs et les demandeurs d'asile peu qualifiés) à des degrés inacceptables d'exploitation professionnelle, de discrimination sociale et de vulnérabilité, au point de mettre leur vie en danger. Même certaines formes de migration légales, telles que les programmes

d'accueil à court terme de travailleurs étrangers, sont incorrects. C'est le cas par exemple des travailleurs asiatiques travaillant sous contrat au Moyen-Orient et auxquels on extorque des frais de recrutement élevés, dont on confisque les passeports et qui sont sujets à l'exploitation ou au travail forcé. Il est crucial de créer des outils légaux et politiques pour améliorer les droits, les conditions de vie et de travail des migrants, ainsi que pour combattre la xénophobie et la discrimination. Ces actions auront un impact sur les réseaux sociaux et familiaux dans leurs pays d'origine.

Le déficit de cohérence des politiques découle de la tendance dominante à définir l'objet des politiques de migration dans le contexte étroit du besoin de combler des carences sur le marché de l'emploi des pays d'accueil. Etant donné cette approche, les objectifs et les engagements de développement acceptés par les gouvernements et leurs obligations en matière de respect des droits humains et des droits du travail ne constituent pas la priorité et sont peu ou pas intégrés dans les politiques de migration. L'exacerbation de ce déficit repose sur le fait que les acteurs des politiques de migration et de développement interviennent dans une large mesure dans des domaines politiques distincts. Il n'existe aucun arrangement institutionnel en vue de garantir que les politiques de migration soutiennent les efforts de développement et restent conformes aux obligations en matière de respect des droits humains et des droits du travail.<sup>1</sup>

De plus, il est important de reconnaître que la « pression migratoire » est également dans une large mesure le résultat de l'échec des programmes d'ajustement structurel parrainés par les gouvernements du Nord et les institutions financières internationales, dans le but d'ouvrir les marchés du Sud aux entreprises multinationales et aux investisseurs du Nord. A cet égard, les états des pays d'accueil de migrants devraient reconnaître qu'ils ont une responsabilité et se doivent d'éviter le commerce, les investissements et autres politiques pouvant entraîner des conséquences sociales et économiques défavorables pour les pays moins développés.

*Modèle de développement alternatif à l'intention des pays d'origine.* La migration internationale pourrait stimuler le développement par le biais des transferts de fonds, de la circulation des cerveaux, des investissements et des contributions des communautés transnationales, mais elle ne doit pas être utilisée comme stratégie principale de développement. La migration peut promouvoir la « stabilité » socioéconomique à court terme et contribuer à des opportunités de survie limitées, mais ne peut en aucun cas supprimer les contraintes structurelles à un développement durable. Des approches à long terme et à grande échelle s'imposent, pour rattacher les bénéfices potentiels de la migration à des stratégies plus générales, visant à réduire les inégalités et à améliorer les infrastructures économiques, le bien-être social et la gouvernance politique. Les états des pays d'origine doivent jouer un rôle proactif dans la recherche d'un développement durable et la stimulation de la création et du renforcement d'institutions de développement, tenant compte du contexte le plus vaste des dynamiques globales des relations Nord-Sud, ainsi que des interactions entre les différents niveaux spatiaux (local, régional, transnational, etc.) et sociétaux (économie, culture, politique, environnement, genre, etc.).

*Promotion des canaux de mobilité sociale de la diaspora dans les pays de destination et stimulation de son incorporation aux processus de développement des pays d'origine.* Il existe des preuves empiriques évidentes

---

<sup>1</sup> Journée de la société civile du FMMD – Discussions en ligne, International Trade Union Confederation (U.S.A.)

que la progression sociale des diasporas dans les pays de destination n'empêche aucunement le maintien de relations transnationales bénéfiques avec les pays d'origine. L'autonomisation des migrants est d'ailleurs cruciale si l'on veut œuvrer en faveur du développement durable au sein des pays d'origine. L'autonomisation signifie créer des conditions permettant aux migrants de participer de manière égale à la vie économique, sociale et politique, tant dans leurs pays d'origine que dans leurs pays de destination. Les associations de migrants jouent un rôle essentiel dans le cadre de tels processus. Les états devraient adopter une approche inclusive et transparente visant à garantir une représentation variée dans le cadre des dialogues et des consultations. La reconnaissance, au sein des pays d'origine, des droits citoyens pleins et entiers des nationaux vivant à l'étranger (comme cela a été la tendance dans la plupart des pays d'origine), de la double nationalité et de l'intérêt d'acquérir la nationalité du pays d'accueil, constituent des politiques publiques cohérentes dès lors que l'on veut favoriser la coopération entre les gouvernements et créer des canaux de collaboration entre les OSC.

*Promotion de nouveaux canaux en vue d'une circularité positive des migrants.* Le recrutement européen de « travailleurs invités » tel qu'il a été pratiqué dans les années 1960 reposait sur l'idée que l'admission temporaire et soigneusement gérée des travailleurs permettrait d'empêcher leur établissement permanent. Cette approche était supposée satisfaire les intérêts des principaux intervenants : les gouvernements des pays d'origine, les gouvernements des pays d'accueil et les employeurs ainsi que les migrants eux-mêmes. En réalité, les intérêts et les comportements des migrants ont changé au fil du processus migratoire et les travailleurs temporaires sont devenus des immigrants permanents, avec pour conséquence des changements en profondeur au sein des sociétés européennes. Depuis, de nouveaux pays d'immigration en Asie et dans le Golfe ont tenté de mettre en œuvre des contrôles stricts des travailleurs migrants, de manière à empêcher leur établissement. D'autres pays se sont reposés sur les travailleurs irréguliers privés de droits légaux et ne disposant que de peu de chances d'établissement permanent. Aujourd'hui, la « migration circulaire » est considérée comme une solution car elle servirait les intérêts de l'ensemble des principaux intervenants. La plupart des travailleurs migrants prévoient de retourner dans leurs pays d'origine au moment où ils immigreront pour la première fois. Bon nombre d'entre eux le font effectivement, mais certains changent d'avis avec le temps et souhaitent fonder une famille et devenir des immigrants permanents. Ce droit devrait leur être reconnu. Les modèles de migration circulaire devraient reposer sur des incitants et non sur des contraintes, de même qu'ils devraient reconnaître les droits humains, et tout particulièrement le droit de vivre avec sa propre famille. Le retour vers le pays d'origine ne pourra être réaliste que dès lors que des changements majeurs, réformes agraires, réduction de la corruption et améliorations des infrastructures économiques, offriront une réelle chance d'avoir des conditions de vie acceptables. La migration circulaire en soi n'apportera pas de tels changements. Elle doit intervenir en étroite coordination avec une série d'autres stratégies internationales et nationales, allant de pair avec la coopération au développement, le commerce équitable, les investissements, la gouvernance et la prévention des conflits.

### **La question du genre**

L'élaboration des politiques devrait également prendre en considération différents besoins et perspectives en fonction du genre. Environ la moitié des migrants de par le monde sont des femmes. Les femmes constituent la

majorité dans bon nombre des flux migratoires. La migration est sujette aux rapports sociaux entre les sexes, en ce sens que les modèles de recrutement et d'emploi attribuent habituellement des rôles spécifiques aux femmes et aux hommes. Les femmes migrantes tendent à être concentrées dans des secteurs faiblement régulés et rémunérés, dans lesquels elles peuvent être confrontées à des degrés importants d'exploitation, tels que le travail domestique, l'agriculture, les industries du service et de la production. Les cas les plus extrêmes sont notamment ceux de la traite des êtres humains et de l'industrie du sexe. Même les migrantes les plus instruites ont tendance à être canalisées dans des « emplois féminins » ( infirmière ou secrétaire par exemple). Les hommes se concentrent quant à eux plus généralement dans des emplois se caractérisant par un niveau élevé de stress et de danger physique, telles que la construction, le travail dans les mines et le secteur maritime. Les règles et les procédures de la migration reposent souvent principalement sur la situation des migrants masculins, les femmes étant considérées comme de simples dépendantes, en dépit de leurs rôle économique actif.

La migration entraîne également des conséquences importantes sur la répartition des rôles entre les hommes et les femmes, ainsi que sur les situations familiales dans les régions d'origine. Le départ des membres masculins comme des membres féminins de la famille peut amener la nécessité de nouvelles formes de prise de décision et d'action de la part des personnes restées dans le pays d'origine et peut mettre à rude épreuve les relations traditionnelles entre les hommes et les femmes ainsi qu'entre les enfants et les parents.

Les associations de migrants et autres OSC se doivent d'accorder une attention toute particulière aux questions de genre en matière de migration, ainsi que de garantir que les besoins et intérêts des femmes ne soient pas négligés. La voix des femmes migrantes doit être entendue, plus particulièrement par le biais des nombreuses associations qu'elles ont créées. Dans le même temps, les intérêts des partenaires restés au pays ne peuvent pas être laissés de côté. Les besoins et intérêts spécifiques des enfants et des jeunes touchés par la migration doivent également être pris en considération. Une demande fondamentale des OSC doit porter sur le droit des membres de la famille à vivre ensemble, comme ils le souhaitent et là où ils le souhaitent. Les gouvernements des pays d'accueil et des pays d'origine, de même que les agences internationales, se doivent d'être réceptifs à ces demandes. Les femmes et les jeunes peuvent se faire des idées précises du développement et de la manière dont la migration doit y contribuer et il convient d'accorder à ces idées le poids qu'elles méritent.

### **Le rôle des organisations de la société civile, du secteur privé, des gouvernements et des agences internationales**

Le présent chapitre s'intéresse aux suggestions visant à stimuler la cohérence et la coordination politiques aux différents niveaux de gouvernance, suggestions qui devront faire l'objet d'un débat (échanges de points de vue / exemples de bonnes pratiques) dans le cadre de la présente session.

A ce jour, la perspective des gouvernements du Nord a principalement été basée sur une action unilatérale ou, dans le meilleur des cas, sur une action bilatérale avec les gouvernements du Sud, et sur une inclusion des OSC (et plus particulièrement ses associations de migrants) qui n' a été faite que dans de relations de « seconde



zone » ou dans le cadre de partenariats limités comme les projets de co-développement. Il existe une grande diversité d'organisations de migrants du fait des contextes politiques qui peuvent limiter le type de société civile ou l'activité des syndicats. En Arabie Saoudite, au Koweït, dans les Emirats Arabes Unis, à Singapour et en Malaisie par exemple, l'organisation de la société civile est forte et se fait surtout par le biais de l'organisation des migrants de retour dans leurs pays d'origine. Les organisations des migrants et les OSC s'efforcent de devenir des agents de développement et des partenaires politiques aux différents niveaux de gouvernement. Leur capacité organisationnelle augmente tant dans sa portée, que dans son degré d'institutionnalisation et dans l'autonomisation aux niveaux local, national et transnational. Les associations de migrants ont généralement une double fonction : elles fournissent un soutien concret aux migrants dans une vaste gamme de situations et elles agissent en qualité d'organisations de défense pour exiger la protection des droits des migrants. Les stratégies de « mobilisation des diasporas » et d'implication des migrants dans le développement viennent ajouter une troisième fonction : celle de partenaires actifs dans le cadre des efforts de développement transnationaux. Toutefois, les associations de migrants ne permettront pas qu'on les instrumentalise. Elles n'accepteront ce rôle que dans la mesure où il est compatible avec leurs fonctions initiales de soutien des migrants et de défense de leurs droits. La promotion des initiatives de développement dans les pays d'origine et la représentation publique des intérêts des migrants dans les enceintes transnationales sont des extensions des rôles traditionnels des associations.

Les OSC et les organisations de migrants sont malheureusement souvent délibérément exclues des principaux débats bilatéraux ou multilatéraux sur la migration (par exemple, le processus de Bali en Asie ou les consultations intergouvernementales sur les politiques d'asile, de réfugiés et de migration). En excluant des voix importantes de la discussion, le danger est que les réactions politiques qui en résultent soient, si pas vouées à l'échec, assurément vouées à une mise en œuvre non uniforme, non soutenable et potentiellement abusive.<sup>2</sup> On ignore ainsi que les ONG et les organisations de la société civile sont essentielles et peuvent constituer des partenaires fort pratiques pour les états en matière de programmation de la migration au niveau mondial, de partage avec les états d'un certain nombre d'objectifs clés, d'extension des ressources, d'offre d'une présence géographique sans pareille, de flexibilité, d'économie et, de manière très unique, par la confiance bien méritée des migrants partout dans le monde.<sup>3</sup>

Les mobilisations de masse des migrants, comme celle qui a eu lieu aux Etats-Unis en 2006, démontrent ce point. La création de la National Alliance of Latin American and Caribbean Communities (NALACC), en février 2004, constitue un exemple d'initiative de défense des droits des migrants, mais qui, du fait de sa portée fort vaste, pourrait également être considérée comme une étape vers la création d'une société civile transnationale. La NALACC est un réseau de plus de 75 organisations d'Amérique latine et des Caraïbes, dirigée par des migrants, établi aux Etats-Unis, et dont l'objectif consiste à améliorer la qualité de vie de ces communautés, aux Etats-Unis comme dans les pays d'origine. Sa mission principale, telle qu'elle la conçoit, consiste à « créer une capacité de leadership transnationale et à accroître la participation civique des immigrants, de manière à ce que ceux-ci puissent plaider efficacement pour des politiques publiques qui s'attaquent aux causes premières de la

---

<sup>2</sup> Journée de la société civile du GFMD – Discussions en ligne, Amnesty International

<sup>3</sup> Journée de la société civile du GFMD- Discussions en ligne, Commission Catholique Internationale pour les Migrations

migration, de même qu'afin de relever les défis auxquels sont confrontés les immigrants aux Etats-Unis ». A l'heure actuelle, la NALACC se concentre sur les tentatives de réforme des politiques migratoires des Etats-Unis, afin de rendre celles-ci plus humaines et plus efficaces.

Les groupes de la société civile ont commencé à travailler sur la base d'une collaboration plus étroite avec les syndicats qui avaient jusqu'ici craint d'aborder le thème des droits des migrants, et ce, du fait que ces syndicats commencent aujourd'hui à ne plus considérer les migrants comme une menace pour l'emploi national, mais bien comme une catégorie importante de travailleurs qu'il convient d'organiser en vue de leur garantir une meilleure protection du travail. Ainsi, en Malaisie, un pays se caractérisant par une xénophobie profonde, le Congrès des syndicats s'est lancé dans une campagne de défense plus active des droits des travailleurs migrants, .

Au niveau national, l'on dénombre également un certain nombre d'exemples de bonnes pratiques de participation des communautés migrantes et des organisations de la société civile à la formulation des politiques de migration. C'est le cas notamment en Argentine, où elles ont participé au débat et à l'approbation de la nouvelle législation sur la migration, de même qu'à la gestion de sa mise en œuvre. Il s'agit là d'un partenariat efficace pour lancer une nouvelle approche des politiques migratoires dans le pays.<sup>4</sup> De tels partenariats, impliquant les autorités (locales), les diasporas et d'autres OSC, mais aussi le secteur privé, devraient être développés en vue de garantir que les plans de développement nationaux prennent en considération la composante migratoire.<sup>5</sup>

Il existe également des exemples de collaboration globale horizontale entre les associations de migrants, tels que le Forum social mondial sur les migrations, conçu comme un espace ouvert et pluriel de rencontre, d'échange d'expériences et de discussion entre les OSC dédiées à la défense des droits des migrants, ainsi qu'à la construction d'un nouvel ordre mondial amélioré. Le premier forum s'est tenu en 2005 à Porto Alegre, au Brésil. Le second a eu lieu en Espagne, en juin 2006, et a compté avec la participation de 870 organisations issues de 53 pays. Ces efforts en faveur de la création d'un réseau offrent aux OSC des opportunités de faire entendre leur voix dans le cadre des débats consacrés à la migration mondiale et aux politiques de développement.

Nombreux sont les exemples de partenariat entre les associations de migrants et les gouvernements des pays d'origine de ces mêmes migrants. Le programme Tres por Uno (Trois pour Un ou 3x1) au Mexique, conçu en vue de maximaliser les envois de fonds collectifs, a été considéré comme un exemple paradigmatique de « bonne pratique ». (Dans le cadre du programme Tres por Uno, les envois des associations locales de Mexicains aux Etats-Unis font l'objet d'engagements similaires de la part des municipalités, des états fédérés et des autorités fédérales). Sans nier la contribution du programme Tres por Uno aux travaux publics et le fait qu'il encourage les liens transnationaux, il convient de noter que les projets soutenus par le biais de cette initiative n'ont eu que peu d'impact sur les résultats au sens large du développement économique. Zacatecas, par exemple, est l'état du Mexique dans lequel le programme 3x1 a été lancé et où il a remporté le plus grand

---

<sup>4</sup> Pablo Ceriani, Centro de Estudios Legales Y Sociales, Argentina

<sup>5</sup> Journée de la société civile du GFMD - Discussions en ligne, Processus de La Haye sur l'avenir des réfugiés et de la migration

succès (tant en quantité qu'en qualité). Mais l'état de Zacatecas est également l'un de ceux qui a le plus de retard en terme de développement et il est confronté à des problèmes de dépopulation et d'abandon des activités productives dans 80 % de ses municipalités.

A l'époque des travailleurs invités (dans les années 1960 et au début des années 1970), une série d'accords bilatéraux ont été conclus entre les états recruteurs de main-d'œuvre et les états fournissant cette main-d'œuvre. Ce fut par exemple le cas de l'Allemagne et des Pays-Bas avec la Turquie et le Maroc. Ces conventions régulaient le recrutement, les conditions de travail, ainsi que le droit à la sécurité sociale. Même si ces conventions étaient souvent plutôt restrictives en ce qui concernait les droits des travailleurs, elles assuraient aux travailleurs une résidence légale, un statut d'emploi légal et une certaine protection. Les pays d'accueil ont unilatéralement mis fin à ces conventions en 1973-1974. Lors des vagues plus récentes de migration de travail, les pays d'accueil ont, dans leur totalité, refusé de conclure de telles conventions, apparemment du fait qu'ils ne voyaient aucune nécessité de faire des concessions relatives à ces différents droits aux travailleurs migrants ainsi qu'à leurs pays d'origine.

Des tentatives ont également été faites en vue d'introduire des outils légaux internationaux pour protéger les droits des travailleurs migrants. Les plus importantes de ces tentatives sont les *Conventions n° 97(1949) et n° 143 (1975) de l'Organisation internationale du travail(OIT)* ainsi que la *Convention des Nations unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, de 1990*. Ces instruments permettraient d'améliorer considérablement la situation des migrants à toutes les stades du processus migratoire, si seulement les états étaient désireux de les signer et de les mettre en œuvre. Malheureusement, ce n'est aucunement le cas. L'outil le plus important, la Convention de 1990 des Nations unies, n'est entrée en vigueur qu'en 2003, du fait du peu d'états disposés à la ratifier. Aujourd'hui encore, seuls 34 états l'ont signée, à peu près exclusivement des pays d'émigration. Cette résistance à œuvrer en faveur d'une gouvernance mondiale de la migration est essentiellement due à la crainte des pays recruteurs de voir une telle réglementation augmenter le coût du travail migrant et imposer des obligations sociales aux pays d'accueil.

Le monde de l'entreprise a considérablement bénéficié de la migration, qui lui a fourni des travailleurs faiblement et hautement qualifiés, de manière à satisfaire les besoins en main-d'œuvre et à réduire le coût du travail dans les pays d'accueil de ces travailleurs migrants. De plus, la migration en elle-même a ouvert de nombreuses opportunités économiques, comme dans les secteurs des transferts de fonds, du transport et des télécommunications. Toutefois, les principaux bénéficiaires de ces opportunités ont été des entreprises transnationales établies dans les pays du Nord. Ceci soulève de nombreuses questions quant à la responsabilité sociale, étant donné le fait que certains secteurs des pays d'accueil, et plus particulièrement des groupes de travailleurs locaux en concurrence, ont été sérieusement affectés. En dehors des exemples de « bonnes pratiques » dans ce domaine (l'engagement des milieux d'affaires sud-africains dans les débats politiques relatifs à la ratification des conventions de protection des travailleurs de l'OIT par exemple), cette question illustre combien la migration devrait être examinée dans le contexte des problèmes et des défis créés par une restructuration mondiale des capitaux.

Les états du Sud (tout comme ceux du Nord) ont adopté une approche principalement instrumentaliste à l'égard de la migration. Autrefois, la principale cible était la population sans emploi, ainsi que la population considérée comme étant potentiellement subversive (souvent dans le but de réduire les dissensions politiques et ethniques et d'enrayer le processus de changement national). Plus récemment, l'accent a été mis sur le développement comme source de transfert de fonds. Cette voie de « développement », adoptée par bon nombre de pays exportateurs de migrants, tels que les Philippines, le Maroc et le Mexique, non seulement déforme la notion réelle de développement, mais génère également une dépendance croissante par rapport à ces transferts de fonds et, à long terme, devient totalement non soutenable. Toutefois, les décideurs politiques du Sud comprennent de plus en plus que les approches efficaces en matière de migration et de développement requièrent l'engagement actif des migrants eux-mêmes, ce qui ne pourra être atteint que par le biais de mesures gouvernementales en faveur de la défense et du soutien de leurs citoyens à l'étranger, ainsi que par la création de canaux permettant leur participation à la politique nationale. Les ressortissants vivant à l'étranger sont actuellement considérés comme des diasporas précieuses, pouvant contribuer au développement, maintenir l'identité nationale et soutenir les intérêts économiques et politiques de leur ancienne patrie. Les migrants sont maintenant présentés comme des « héros du développement » et les gouvernements soutiennent les associations politiques et culturelles, les banques de développement, ainsi que les réseaux ayant pour objectif d'impliquer la diaspora dans les efforts de développement. La principale façon de reconnaître la diaspora a été de l'inclure dans les processus politiques nationaux, en autorisant la double nationalité et le vote des nationaux vivant à l'étranger. Il s'agit là d'une tendance suivie par la majorité des pays d'origine des migrants, qui à son tour contribue à l'autonomisation des migrants et des organisations de migrants.

Jusqu'il y a peu, la migration n'était pas considérée comme une question de portée mondiale sur la scène internationale. En 1994, à l'occasion de la Conférence des Nations unies sur la population et le développement au Caire, les pays d'origine avaient lancé un appel à un dialogue intergouvernemental consacré à cette question, mais ils n'avaient reçu que peu de soutien de la part des pays d'accueil. Depuis, on a constaté une reconnaissance progressive de la nécessité de coopérer qui peut être illustrée par le nombre important de congrès, de conférences et de processus de consultation régionales, soutenus par les agences des Nations unies (OIT, PNUD, HCR, CNUCED, etc.), ainsi que par d'autres organisations internationales comme l'OIM. La migration a toutefois dû attendre 2003 pour faire son entrée sur la scène de la politique internationale, par le biais de l'établissement, par le Secrétaire général des Nations unies, de la Commission mondiale sur la migration et le développement. Celle-ci a été suivie en 2006 par le Dialogue de haut niveau sur la migration et le développement lors de l'Assemblée générale des Nations unies, avec la participation de délégations de plus de 130 pays (47 ministres d'Etat et 40 vice-ministres). Les conclusions générales de ce Dialogue de haut niveau constituent sans aucun doute un grand pas en avant dans l'inclusion du thème de la migration et du développement dans l'agenda international des états. Quoi qu'il en soit, le Dialogue de haut niveau a également démontré qu'il existait des approches fort différentes et des accents très contrastés sur les principales questions à l'ordre du jour, plus particulièrement entre les pays du Nord et les pays du Sud.

Enfin, il convient de souligner encore que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), en leur qualité de principaux architectes des politiques d'ajustement structurel mises en œuvre dans les pays du Sud,

ont participé activement au débat sur la migration et le développement. La Banque mondiale et les institutions financières régionales, comme la Banque interaméricaine de développement, ont activement promu un « développement » reposant sur les transferts de fonds. Leurs positions dans le cadre de ce débat diffèrent de nombreux égards des points de vue des agences des Nations unies et de l'OIM.

### **Principales questions**

Les organisations de la société civile (OSC) doivent se pencher sur un nombre important de questions :

#### Questions de principes et objectifs

1. La mise en avant actuelle de la migration et du développement constitue-t-elle un objectif principal en soi ou n'est-elle qu'une stratégie de légitimation du contrôle de la migration et de la sécurité à l'agenda des pays d'accueil ?
2. Quelles sont les étapes qu'il convient de suivre pour arriver à la reconnaissance des différents intérêts des nombreux intervenants, de manière à permettre une coopération réelle ?
3. Quelles sont les approches concrètes permettant de lier la migration au développement ? Dans quelle mesure ont-elles été évaluées et gérées de manière adéquate ? Et quelles sont les leçons que l'on peut en tirer ?

#### Questions relatives aux actions et aux méthodes

4. Comment la coopération des gouvernements, des migrants et de la société civile peut-elle être stimulée – au sein des pays, entre les pays du Sud, mais aussi entre le Nord et le Sud (au niveau régional et au niveau international) ?
5. Comment peut-on favoriser la cohérence des politiques entre les objectifs de développement des pays d'origine des migrants et les politiques de migration tant des pays d'origine que des pays d'accueil ?
6. Dans quelles conditions les expériences de liens entre migration et développement peuvent-elles être considérées comme positives et transposables à d'autres régions et situations ?
7. Comment la coordination entre les agences et les entités disposant d'un mandat économique, de développement, social, de travail et de droits humains (ECOSOC, Banque mondiale, OIT, PNUD, UNIFEM, FNUP, Conseil des droits de l'homme, OIM et OMC) peut-elle être renforcée en vue de stimuler la cohérence des politiques relatives à la migration mondiale et au développement pour renforcer des agendas politiques correspondantes au niveau national, en ce compris les récents travaux et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement ?
8. Quel rôle les universités et les instituts de recherche devraient-ils jouer dans l'élaboration d'approches cohérentes, ainsi que dans le cadre de la coordination de la migration et du développement ?
9. Comment est-il possible d'atteindre une cohérence des politiques et une coopération sur les questions en rapport avec la politique de migration globale et le développement au niveau international ?
10. Quelles sont les alliances OSC pouvant être créées en vue d'améliorer l'action en matière de droits du travail et de droits humains des migrants ?

**Document revu par:**

*Nisha Varia (Human Rights Watch, Etats Unis), Chidi King (Public Services International, France), Rebecca Smith (National Employment Law project, Etats Unis), Pablo Ceriani (Centro de Estudios Legales Y Sociales, Argentine), Cecilia Jimenez (Geneva Forum for Philippine Concerns, Suisse).*

---

*Les points de vue présentés ici ne sont pas ceux de la Fondation Roi Baudouin. Ce document a été écrit par Raúl Delgado Wise Universidad Autónoma de Zacatecas, Mexique et Stephen Castles International Migration Institute (University of Oxford) Royaume Uni sur la base d'une note conceptuelle développée par la Fondation Roi Baudouin; il intègre quelques-unes des conclusions des discussions en ligne organisées, du 14 mai au 3 juin 2007, en préparation à la Journée de la Société Civile. Ce document a été revu par les personnes mentionnées ci-dessus. Elles ont veillé à ce que les points de vue des différents acteurs de la société civile soient reflétés. L'objectif est d'informer et de faciliter les discussions de cette première rencontre du Forum Global sur la Migration et le Développement. Il se base sur des sources diverses et ne prétend pas être exhaustif. Toute reproduction, totale ou partielle, de ce document doit obligatoirement en mentionner la source.*

---

*La Journée de la Société civile est organisée à la demande et avec le soutien du gouvernement belge. Elle bénéficie également du soutien de la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, de la Fondation Roi Baudouin, du gouvernement norvégien, du gouvernement suédois et de la Ford Foundation.*