



Manille, Philippines, 27-30 octobre 2008

**TABLE RONDE 3: COHÉRENCE POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE
ET PARTENARIATS
(Coordinateur – Dr. R.K. Jenny)**

**Session de Table ronde 3.2
Cohérence politique et institutionnelle au sein du Gouvernement¹
Co-présidents:
Gouvernement de la Suisse
Gouvernement de l'Indonésie**

**Jeudi 30 octobre 2008
9h00 – 12h00**

INTRODUCTION

Ce document de base constitue un support pour la session de Table ronde 3.2 : Cohérence politique et institutionnelle en matière de migration et de développement au sein du Gouvernement. Il repose sur la discussion de la Table ronde du Forum mondial sur la migration et le développement qui s'est tenu à Bruxelles du 9 au 11 juillet 2007 et sur le document de travail préparé par la Suède pour cette session. Il vise à 1) fournir un contexte pour la discussion sur la cohérence politique, y compris un bref examen des conclusions de la Table ronde de Bruxelles sur le sujet, 2) à fournir des exemples de pratiques gouvernementales prometteuses en matière de promotion d'une plus grande cohérence politique et institutionnelle, 3) à évoquer les problèmes spécifiques, les expériences, les difficultés et les défis auxquels les gouvernements sont confrontés, et 4) à offrir des domaines d'orientation pour l'approfondissement de la discussion au Forum mondial de Manille.

¹ Ce document de base a été rédigé par l'Institut pour la recherche sur les migrations internationales de l'Université de Georgetown, Washington, en collaboration avec les co-présidents de la session de Table ronde 3.2 de l'Indonésie et de la Suisse et le coordinateur de la Table ronde. Il s'inspire également des commentaires et des contributions des gouvernements membres de l'équipe de la session de Table ronde 3.1. et des contributions et résultats de recherches effectuées par des organisations internationales. L'objectif de ce document est d'informer et de faciliter la discussion de la session de Table ronde 3.2 lors de la réunion du FMMD de Manille, en octobre 2008. Il n'est pas exhaustif dans son traitement du thème de la table ronde 3.2 et ne reflète pas nécessairement les points de vue des organisateurs du FMMD ou des gouvernements et organisations impliqués dans le processus du FMMD. Toute reproduction partielle ou intégrale de ce document devrait citer la source.

1. CADRE CONCEPTUEL

Afin de maximiser les effets positifs et de minimiser les effets négatifs de la migration, il existe un besoin de cohérence accrue entre les politiques migratoires et de développement ainsi qu'entre les politiques qui affectent à la fois la migration et le développement. Comme décrit dans le document de travail de la Suède de 2007, la cohérence politique, dans ce contexte, « se réfère à la promotion systématique d'actions politiques se renforçant mutuellement entre les différents départements et agences gouvernementaux, ainsi qu'à la promotion de synergies entre les politiques de migration et de développement ».

Lorsque l'on réfléchit à la cohérence politique, il est utile de considérer les deux côtés de la connexion migration-développement : les manières dont les migrants et la migration peuvent constituer une ressource pour le développement des communautés d'origine et des communautés hôtes et les manières dont les politiques de développement, les décisions et actions dans divers domaines, y compris la coopération en matière de développement, peuvent affecter les tendances et modèles migratoires. En ce qui concerne la première connexion, les populations mobiles peuvent contribuer au développement économique et social de leurs communautés d'origine et d'accueil à travers leurs ressources financières, leurs compétences, leurs activités entrepreneuriales et les réseaux établis à l'étranger. Elles contribuent ainsi de manière individuelle ou collective. Par exemple, tandis que des personnes envoient des fonds à leur famille et leurs proches, les associations de migrants se regroupent souvent pour collecter et envoyer des fonds pour le développement de l'infrastructure et d'activités génératrices de revenus dans leur communauté d'origine. La Banque mondiale estime, par exemple, que « les envois de fonds ont été associés à la baisse du taux de pauvreté par habitant dans plusieurs pays à faible revenu, de 11 points de pourcentage en Ouganda, 6 points au Bangladesh et de 5 points au Ghana, par exemple. Au Guatemala, les envois de fonds ont probablement réduit la gravité de la pauvreté de 20%. »² Et, bien entendu, les migrants contribuent à rendre les économies des communautés hôtes plus variées et dynamiques.

Promouvoir le développement durable de manière à ce que la migration s'effectue par choix et non par nécessité est le second composant de la connexion migration-développement. La migration devrait toujours être volontaire de la part du migrant et de la communauté d'accueil et non dictée par des conditions économiques et politiques dans la communauté d'origine ou par le manque de respect des droits humains et des principes de démocratie dans son pays d'origine. De la même manière, les migrants ne devraient pas être découragés de retourner dans leur communauté d'origine à cause des conditions économiques précaires ou du manque de sécurité dans le pays d'origine.

Une seule et unique stratégie ne suffit pas pour surmonter les problèmes économiques et politiques qui font obstacles au développement ou obligent les personnes à migrer par nécessité et non par choix. Il faut plutôt une combinaison de politiques commerciales, d'investissement, d'aide et de marché du travail plus cohérentes ainsi qu'un respect des droits humains et une bonne gouvernance. Déterminer là où la migration cadre bien avec un ensemble de problèmes si complexe relève du défi pour les gouvernements. Parvenir à un tel degré de cohérence politique nécessite une coopération entre les ministères concernés à quatre niveaux :

- Au sein des gouvernements, entre les ministères et départements qui ont un impact sur les deux domaines de la politique et des programmes ;
- Entre et parmi les gouvernements, en particulier entre donateurs et bénéficiaires d'aide, de commerce et d'investissements, surtout lorsqu'ils sont également liés par la migration en tant que pays de destination, d'origine ou de transit de migrants ;
- Entre les gouvernements, d'une part, et le secteur privé, les organisations de la société civile et les organisations de travailleurs d'autre part, en particulier les organisations qui travaillent avec

² Banque mondiale, *Perspectives économiques mondiales 2006 : implications économiques des envois de fonds et de la migration* (Washington : Banque mondiale, 2006), p. xiii.

- ou comprennent des migrants, des migrants potentiels et les personnes abandonnées par les membres de la famille migrante ; et
- Entre les gouvernements et les organisations multilatérales axées sur la migration et/ou le développement.

Une telle consultation, coordination et coopération fournissent un cadre qui peut s'appliquer d'une manière utile aux pratiques tant des pays en développement que développés. Elles permettront de promouvoir des pratiques communes, des domaines de responsabilités partagées et les complémentarités nécessaires pour garantir que les politiques de toutes les parties sont efficaces et se renforcent mutuellement.

2. DES PRACTIQUES EFFICACES

Selon le sondage réalisé par la Suède pour le FMMD de Bruxelles, la majorité des États ayant répondu au sondage ont indiqué que leur gouvernement avait déclaré que la migration était importante pour le développement et vice-versa. Cependant, seuls certains États avaient déjà développé un plan ou une stratégie politique nationale pour la migration et le développement, même si plusieurs autres étaient en train de développer un tel plan.³

Ce chapitre examine les progrès réalisés en termes de développement de ces plans. La discussion sur la planification politique est divisée entre les cadres existants dans les pays en développement et dans les pays développés. Après la discussion des cadres politiques efficaces suit un examen des cadres institutionnels permettant la mise en œuvre de ces politiques.

2.1. Cadres politiques et programmatiques dans les pays en développement

Cette section met l'accent sur l'incorporation des questions de migration aux plans de développement nationaux, aux stratégies de réduction de la pauvreté et aux stratégies visant à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), principaux instruments au moyen desquels les pays en développement tracent les grandes lignes de leurs stratégies pour identifier les interconnexions entre migration et développement. Une part importante de l'analyse a consisté à examiner les Documents de travail de la stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui ont été nouvellement soumis ou révisés depuis le FMMD de Bruxelles; quatre pays⁴ ont soumis leur premier document et 12⁵ ont soumis des versions mises à jour d'anciens documents.⁶ Cet examen complète l'étude des DSRP de la Banque mondiale réalisée pour la réunion de Bruxelles. Pour préparer le document de travail, nous avons également étudié les rapports à mi-parcours sur la réalisation des OMD comme preuve supplémentaire des manières dont les pays en développement recherchent une cohérence politique entre migration et développement. Nous avons aussi utilisé des informations fournies directement par les gouvernements qui ont examiné les avant-projets de ce document. A travers ces différentes méthodologies, nous nous fondons sur les actions de pays qui couvrent une large étendue géographique ainsi que sur un ensemble d'expériences relatives à la migration internationale.

³ Selon une étude des politiques démographiques nationales des Nations Unies de 2007, une proportion importante de pays (87% des 195 pays couverts) a instauré des politiques destinées à régler leurs niveaux d'immigration. Voir *World Population Policies 2007* (publication des Nations Unies, Ventes No. E.08.XIII.8).

⁴ La République démocratique du Congo, Haïti, Les Maldives, l'Ouzbékistan.

⁵ Afghanistan, Bénin, Gambie, Ghana, Guinée, Mali, Malawi, Moldova, Niger, Rwanda, Sénégal, Zambie.

⁶ La préparation des documents de travail sur la stratégie de réduction de la pauvreté est un mécanisme de plus en plus important utilisé dans la planification du développement, qui implique des consultations élargies et une analyse des données liées à la pauvreté. Une ancienne évaluation du processus des DSRP entreprise par la Banque mondiale et le FMI concluait « qu'il existait un large accord entre les pays à faible revenu, les organisations de la société civile et leurs partenaires en matière de développement quant au fait que les objectifs des DSRP restaient valables et que le processus des DSRP pouvaient améliorer les efforts conjoints destinés à réduire la pauvreté ». FMI et Banque mondiale, *Évaluation des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) Approche : principales conclusions*, 15 mars 2002.

Ce document de travail aborde les quatre principales manières dont les gouvernements recherchent une cohérence politique: 1) en reconnaissant l'importance de la migration et des diasporas comme faisant partie intégrante de la planification du développement; 2) en traitant les causes de la migration qui trouvent leurs racines dans la pauvreté, l'instabilité et les facteurs environnementaux ; 3) en tirant parti des transferts de fonds et du capital humain des migrants, tout en réduisant les impacts potentiellement négatifs de la fuite des cerveaux; et 4) en évoquant les conséquences de la migration sur le développement dans leur pays.

2.1.1 Reconnaître l'importance de la migration pour le développement

Le plan de développement à moyen terme des Philippines (2004-2010) fait explicitement référence à l'importance de l'émigration en tant que stratégie de développement. Cela peut être constaté dans ses prévisions économiques (le plan part de l'hypothèse qu'un million de travailleurs émigrés sera déployé chaque année) ainsi que dans ses discussions détaillées sur l'importance de développer des marchés et de cultiver des liens avec les pays d'accueil de main-d'œuvre (p.114). Le plan conclut que « l'emploi outre-mer doit rester une option légitime pour les travailleurs du pays. En tant que telle, le gouvernement devra totalement respecter la mobilité du travail, y compris la préférence des travailleurs pour un emploi outre-mer. La protection devra être fournie aux Philippines qui choisissent de travailler à l'étranger et des programmes pour une réintégration efficace dans l'économie nationale lors de leur retour devront être instaurés. » (p.114).

Les politiques de développement du Bangladesh reconnaissent également l'importance du rôle que la migration joue dans la réduction de la pauvreté. Dans sa présentation intitulée « *Relever le défi: un rapport à mi-parcours sur la réalisation des OMD-1 au Bangladesh* », le gouvernement accordait une prééminence à son rôle dans la facilitation de la migration internationale et notait que « la migration temporaire de la main-d'œuvre avait considérablement contribué à accroître le revenu des ménages et à réduire la pauvreté au Bangladesh. Les effets sont à la fois directs mais peuvent également être constatés à travers les multiplicateurs d'investissement et de consommation. »⁷

Les autres stratégies font état d'une reconnaissance plus généralisée de l'importance de la migration. Le Bénin, par exemple, écrit dans son DSRP 2008 : « les mouvements migratoires ont des impacts économiques, socioculturels et démographiques considérables sur la région d'origine, la région hôte et les ménages. Selon les Perspectives de l'économie mondiale pour 2006, la migration peut améliorer le bien-être et réduire la pauvreté. »

2.1.2 Traiter les causes de la migration

Les plans nationaux de développement et les DSRP examinés soulignent les connections qui existent entre la pauvreté, le développement et la migration pour expliquer les mouvements de population. Toutefois, une attention plus importante est accordée aux causes de la migration interne, avec une analyse moins importante des racines des mouvements internationaux. Cependant, les causes de la migration interne sont souvent similaires à celles de la migration internationale et certaines prescriptions politiques pourraient s'appliquer aux deux contextes.

Le manque d'opportunités économiques dans le pays d'origine est clairement considéré, dans les DSRP, comme une raison de la migration tant interne qu'internationale. En particulier, l'incapacité des

⁷ Présentation du rapport "Relever le défi : un rapport à mi-parcours sur la réalisation des OMD -1 au Bangladesh" par H. E. Dr. Iftekhar Ahmed Chowdhury, Conseiller Honorable aux Affaires étrangères (Ministère des affaires étrangères) du gouvernement de la République populaire du Bangladesh lors de la Session de l'examen ministériel annuel du Conseil économique et social sur la thématique « Renforcement de l'action menée en vue d'éliminer la pauvreté et la faim, notamment grâce au partenariat mondial pour le développement » Genève, le 3 juillet 2007.

gens à gagner leur vie dans certaines régions rurales les oblige à trouver de meilleures opportunités économiques et des moyens d'existence plus sûrs ailleurs. La surpopulation, la dégradation du sol et les changements climatiques⁸ mettent en danger les moyens de subsistance ruraux, obligeant les gens, dans de nombreux cas, à se rendre dans des centres urbains, des régions plus fertiles ou d'autres pays qui présentent de meilleures opportunités.

La différence d'accès aux opportunités économiques en fonction du genre est également considérée comme une cause de migration. Dans son rapport à mi-parcours sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, les Philippines notent, par exemple : « Le fait que 72% des travailleurs émigrés récemment employés en 2005 étaient des femmes est particulièrement préoccupant et indique une absence d'opportunités locales de travail et de moyens d'existence décentes pour elles-mêmes et leur famille. »

Les pays diffèrent dans leur approche de traitement des causes de la migration.⁹ Le plan de développement de l'Inde est révélateur et axé sur les manières de réduire ce qu'elle appelle la migration de la misère, qui résulte de revenus inadéquats et d'absence de sécurité dans les zones rurales.¹⁰ Il indique l'introduction d'un Programme national de garantie de l'emploi rural conçu pour aider « à accroître les revenus des pauvres de manière directe et réduire les dépenses engendrées par la migration de la misère. » A travers la transformation agro-alimentaire, la sériculture et d'autres entreprises développées dans les villages, l'Inde espère « contrôler la migration rurale-urbaine en employant les gens pour qu'ils puissent gagner leur vie au sein même des villages ». Le plan mentionne également l'assurance récolte et des droits fonciers plus sûrs, y compris pour les femmes, comme autres mécanismes de réduction de la pauvreté rurale et de la migration de la misère. Ces stratégies font preuve de cohérence avec les théories selon lesquelles la migration se produit souvent comme une stratégie de gestion du risque lorsque les ménages ne disposent pas d'autres mécanismes pour gérer des récoltes déficitaires et des perturbations similaires.

2.1.3 Tirer parti de la migration pour le développement

Les pays définissent les impacts de la migration et de leur diaspora sur le développement sous deux principales formes : comme source de revenu (provenant de l'étranger et des zones urbaines vers les zones rurales à l'intérieur d'un pays) et comme source de connaissances techniques. Les plans et documents stratégiques identifient les barrières à la contribution la plus efficace de la migration sur le développement, dont la nécessité de passer des accords bilatéraux, régionaux et internationaux qui faciliteraient la migration légale des travailleurs ainsi que le problème persistant de la fuite des cerveaux.

⁸ La question du changement climatique est une composante essentielle de la planification pour les Maldives où l'augmentation du niveau de la mer constitue un risque de vulnérabilité accrue inacceptable, y compris un risque de rendre certaines basses-terres inhabitables en permanence. Les Maldives ont inclus une stratégie détaillée de réinstallation dans leur DSRP qui représente des choix politiques durs tels que, notamment, la relocalisation des populations loin de toutes les îles de moins de 1 000 habitants ou d'îles jugées hautement vulnérables.

⁹ Certains pays semblent considérer la migration rurale-urbaine comme inévitable. Le Bénin et l'Ouzbékistan se concentrent tous deux sur la nécessité d'adapter l'environnement urbain aux flux de migrants bien que l'accent (surtout au Bénin) soit mis sur l'infrastructure physique plutôt que sur les dimensions sociales de la création d'emplois ou du développement des services sociaux. Les autres adoptent une approche opposée et se concentrent sur le développement des économies rurales pour empêcher ce qu'ils considèrent être une urbanisation excessive. La Gambie se concentre sur la nécessité de développer les services et d'améliorer la qualité de vie dans les zones rurales. L'Afghanistan et le Malawi se concentrent tous deux sur la nécessité de diversifier les économies rurales, y compris la promotion des industries artisanales. La Zambie envisage la possibilité d'une migration rurale-rurale. Dans ce cas, elle note que les populations se déplacent en nombre de région en région au gré de l'ouverture et de la fermeture des mines. Cependant, la migration depuis les zones rurales vers les zones urbaines peut jouer un rôle clé, notamment parmi les éleveurs qui doivent changer de pâturages avec le temps, ainsi qu'en raison d'éventuels changements des conditions environnementales.

¹⁰ *Towards Faster and More Inclusive Growth: An approach to the Eleventh Five Year Plan 2007-2012 (Vers une croissance plus rapide et plus intégrale : une approche du 11^{ème} plan quinquennal 2007-2012).*

Le DSRP d'Haïti observe que près de 20% de l'économie du pays dépend des envois de fonds faisant de ce pays l'un des plus dépendants des transferts de fonds au monde. Il note que la diaspora constitue l'un des avantages comparatifs d'Haïti par rapport aux autres économies des Caraïbes, tout en reconnaissant que les flux de transferts de fonds contribuent également aux inégalités de revenus. Le Ghana note que le coût des transferts de fonds est trop élevé et qu'ils passent rarement par les voies formelles. Il considère que les transferts devraient être taxés afin de fournir des fonds pour promouvoir le développement dans les régions désavantagées et que la diaspora devrait être considérée comme une source d'investissement privé direct et pas uniquement de transferts de fonds. L'Ouzbékistan considère les transferts de fonds depuis des zones urbaines ou des régions plus riches du pays vers des régions plus pauvres comme un élément important permettant de fournir des moyens de subsistance aux plus pauvres. L'Afghanistan fait la même observation et note que la migration constitue une « stratégie de survie ».

Le DSRP de la République démocratique du Congo considère la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées internes comme un défi majeur. Il mentionne le besoin des connaissances techniques importantes acquises par les Congolais à l'étranger durant la guerre et la nécessité de chercher à les faire revenir par l'intermédiaire, par exemple, du programme belge MIDA. Le Rwanda, autre bénéficiaire du MIDA, prend un engagement similaire incluant à la fois le MIDA et des programmes gouvernementaux de renforcement des capacités.

L'Afghanistan évoque également le rapatriement des Afghans mais note en outre que la migration de la main-d'œuvre vers les pays voisins et les transferts de fonds resteront « un arrangement informel clé pour les pauvres ». A titre d'exemple d'engagements spécifiques liés à la migration, le DSRP afghan mentionne l'intention de conclure des accords bilatéraux d'ici 2013 pour réglementer la migration de la main-d'œuvre et pour protéger les droits des travailleurs migrants d'Afghanistan. Il précise également l'intention d'effectuer des recherches et des analyses pour identifier les flux migratoires de la main-d'œuvre et les navettes à travers les frontières. De la même manière, l'Ouzbékistan mentionne la nécessité pour le gouvernement de faciliter la migration légale de ses nationaux vers les autres pays afin de gagner des revenus plus élevés.

Le plan de développement de l'Inde est axé sur la manière de faciliter la migration professionnelle des personnes hautement qualifiées dans le cadre d'accords commerciaux. Dans son évaluation à mi-parcours, l'Inde cite un certain nombre d'entraves au mouvement des prestataires de services. Bien que ces derniers migrent généralement pour de courtes périodes, l'Inde mentionne « l'approche généralement restrictive à l'égard des mouvements permanents de main-d'œuvre de la part des autorités d'immigration et des organismes de régulation du marché du travail ». Une attention toute particulière est accordée aux exigences en matière de parité des salaires, à l'évaluation des besoins économiques, à l'absence de reconnaissance des qualifications professionnelles, aux exigences en matière d'autorisations d'exercer et aux exigences selon lesquelles les professionnels étrangers doivent verser des contributions à la sécurité sociale. L'Inde s'est vigoureusement engagée à donner suite aux « propositions visant à traiter toutes ces restrictions ».¹¹

Pour la plupart des pays, la fuite des cerveaux reste un problème majeur. Un certain nombre de DSRP cherchent à s'attaquer à cette question, dont ceux de la Zambie et d'Haïti, bien que les programmes visant à atteindre cet objectif soient rarement élaborés. Le Neuvième plan de développement de la Turquie se montre également concerné par les questions de « fuite des cerveaux » et recherche un équilibre entre les avantages de l'émigration et le manque de connaissances techniques dans le pays. Il note la nécessité d'améliorer les conditions de travail pour les chercheurs, d'encourager leur retour de l'étranger et leur emploi dans le secteur privé.

¹¹ Évaluation à mi-parcours du plan quinquennal de l'Inde (2002-2007) Il conviendrait de noter que l'OIT et de nombreux gouvernements ne considèrent pas les exigences en matière de parité des salaires comme des entraves à la mobilité internationale de la main-d'œuvre. Comme l'OIT l'a commenté, « ce sont des exigences de traitement égal, de migration équitable et de contribution la plus optimale possible au développement ».

2.1.4 Traiter les problèmes soulevés par l'immigration dans leur pays

La Turquie mentionne explicitement la nécessité d'encourager les travailleurs étrangers qualifiés à immigrer en Turquie afin d'augmenter le nombre total de chercheurs. En dehors du besoin d'immigrants qualifiés, le Neuvième plan de développement turc est toutefois axé sur la croissance accélérée de l'économie informelle liée à une urbanisation rapide et à une crise de l'immigration illégale. Le contrôle de l'immigration illégale et la réforme du droit d'asile constituent des points forts du plan de développement turc, tous deux liés à la guerre contre le terrorisme, le crime organisé et l'expansion rapide de l'économie informelle.

La Zambie se concentre sur les manières d'utiliser efficacement les compétences des travailleurs migrants et des réfugiés qualifiés sur son territoire. Le DSRP propose de créer une base de données des travailleurs migrants comprenant également les réfugiés qualifiés et de développer des lignes directrices pour aider à encourager le transfert de compétences des travailleurs migrants aux Zambiens. En ce qui concerne sa forte population de réfugiés, la Zambie mentionne le besoin d'une protection sociale des réfugiés vulnérables. Le Ministère des affaires intérieures devrait jouer un rôle clé dans l'intégration des questions liées aux réfugiés dans les politiques nationales et régionales de développement. Le DSRP accorde également la priorité aux initiatives visant à développer un plus grand professionnalisme au sein du Département de l'immigration du Ministère des affaires intérieures, au moins en partie, afin de garantir une meilleure protection des droits des migrants et d'élaborer des registres de migration et de tourisme pour améliorer ses données sur les tendances des populations.

Dans ses réponses à l'enquête suédoise, l'Argentine a évoqué l'impact de l'immigration sur sa croissance et son développement. La Loi nationale sur la migration numéro 25871 reconnaît spécifiquement la valeur de la contribution des immigrants pour le développement et accorde aux personnes migrantes, quel que soit leur statut migratoire, un plein accès à tous les biens et services publics sur un pied d'égalité avec les nationaux. Ces stratégies relèvent de la compétence des gouvernements municipaux mais reçoivent des fonds du gouvernement fédéral. Afin de maximiser l'impact que les immigrants exercent sur la société, de nombreuses Constitutions municipales et provinciales accordent aux résidents temporaires et permanents le droit de vote et d'éligibilité au niveau municipal et provincial. Les immigrants sont impliqués dans des programmes tels que "Hands to work" (Des mains pour travailler) qui cherchent à réaliser l'intégration sociale par la promotion de l'emploi et la participation à des projets communaux ; Autre programme : le Plan de développement rural du Nord-Ouest de l'Argentine qui forme et développe les compétences des petits agriculteurs.

2.2. Cadre politique et programmatique dans les pays développés

Un examen de la cohérence politique et institutionnelle dans les pays développés, qui sont souvent également des pays de destination, a révélé de nombreux exemples d'initiatives politiques et programmatiques reliant la migration au développement, avec des agences de développement accordant plus d'attention aux facteurs de migration que les autorités concernées n'en accordent aux dimensions de développement de la migration. Ces initiatives peuvent être regroupées en cinq domaines principaux : 1) élaboration de politiques spécifiques quant à la connexion migration-développement ; 2) soutien des politiques, projets et programmes qui permettent aux migrants de contribuer plus efficacement au développement dans le pays d'origine ; 3) soutien des projets et programmes qui visent à réduire les impacts négatifs de la migration ; 4) renforcement des capacités pour gérer la migration de manière plus efficace ; et 5) aide à la recherche et collecte de données sur la migration et le développement.

2.2.1 Promulgation de politiques sur la migration et le développement

Dans le sondage de 2007 réalisé par la Suède sur la cohérence des politiques, seuls deux des neuf États indiquant qu'ils avaient développé un plan ou une stratégie reliant migration et développement étaient des pays développés : la France et les Pays-Bas. Le gouvernement français a promulgué une politique de développement solidaire qui relie migration et développement dans des accords-cadres définissant les grandes lignes des stratégies à mettre en œuvre en coopération avec les pays partenaires. Le gouvernement néerlandais a édité un mémorandum politique en 2004 qui traite de la connexion migration-développement dans des régions spécifiques, décrit les changements politiques cohérents avec les analyses et évoque les implications financières de ces approches politiques.

Un examen des sites Web de gouvernements sélectionnés parmi les pays développés indique qu'un nombre croissant d'États ont des politiques complètes ou partielles reliant migration et développement. L'Agence suisse pour le développement et la coopération, par exemple, inclut la migration et le développement comme l'un des 13 thèmes prioritaires de son programme de développement. Le Département pour le développement international (DFID) du Royaume-Uni a édité un document intitulé « *Moving out of poverty – making migration work better for poor people* » (*Sortir de la pauvreté : faire que la migration fonctionne mieux pour les pauvres*) qui comprend un programme tourné vers l'avenir destiné au travail du DFID dans ce domaine.

Le Ministère suédois des affaires étrangères a identifié les flux migratoires comme l'un des six défis mondiaux qui doivent être relevés pour atteindre un développement équitable et durable. Une politique générale pour un développement mondial qui fait figurer la migration et le développement parmi les priorités est une politique cohérente qui couvre tous les domaines politiques. De plus, la politique suédoise en matière de migration et d'asile reconnaît que « la migration a souvent un impact majeur sur le développement tant des pays d'origine que des pays de destination ». Le gouvernement finlandais considère également la migration comme une priorité de ses politiques de développement, déclarant que « la coopération pour le développement à long terme s'efforce de contribuer à l'instauration de conditions où les effets bénéfiques de la migration augmentent tandis que les effets négatifs diminuent. »

L'Espagne essaie depuis un certain temps d'encourager les projets de coopération liés à la migration et au développement à travers l'intégration de « la migration et du développement ainsi que du co-développement » aux Plans annuels de coopération internationale et aux Documents de stratégies de certains pays parmi les priorités et les secteurs stratégiques qui percevront des fonds de l'Agence espagnole pour la coopération internationale pour le développement. La position espagnole sur la migration et le développement repose sur la nécessité d'aider les pays d'origine et de transit à développer des outils et des capacités destinées à concevoir et mettre en œuvre des politiques migratoires efficaces qui maximisent les effets positifs et minimisent les conséquences négatives de la migration sur le développement de ces pays.

En novembre 2007, le Conseil de l'Union européenne a inclus la migration et le développement comme l'un des douze domaines nécessitant une cohérence politique, argumentant que « la migration gérée de manière appropriée peut promouvoir des liens plus étroits entre les pays d'origine, de transit et de destination, aider à satisfaire les besoins en main-d'œuvre existants et futurs et contribuer au développement de tous les pays. Par conséquent, il est important de tirer parti des liens positifs et des synergies entre les domaines politiques pertinents au bénéfice des migrants eux-mêmes, des pays membres et partenaires de l'UE ».

Tandis que l'impact de la migration sur le développement s'est vu accorder une attention politique, les impacts des politiques gouvernementales sur les structures ou les tendances migratoires sont moins souvent pris suffisamment en considération dans l'élaboration des politiques. Comme la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI) a conclu, « les décisions importantes prises dans des domaines tels que le développement, le commerce, l'aide et le marché du travail sont rarement

considérées en fonction de leurs incidences sur les migrations internationales. » La Commission a accordé une attention toute particulière aux politiques commerciales et aux subventions agricoles argumentant « qu'une réforme du commerce aurait un plus grand impact sur le bien-être des personnes vivant dans les pays à faible revenu que tout accroissement de l'aide que ceux-ci reçoivent. » Le rapport de la CMMI signale également l'impact négatif des subventions agricoles sur la capacité des « petits paysans à rester sur leur terre, ce qui contribue aux migrations à l'intérieur et en provenance des pays en développement. » Les politiques visant à traiter les problèmes de changements climatiques, de maladies, de conflits et de violations des droits humains peuvent avoir un impact sur les pressions et les opportunités d'émigration. Les cadres politiques adoptés par un certain nombre de pays développés reconnaissent les interconnexions de ces divers domaines politiques (pour citer la Suède lorsqu'elle identifie les six défis mondiaux que sont l'oppression, l'exclusion économique, le changement climatique et l'impact environnemental, les flux migratoires, les maladies contagieuses et autres menaces pesant sur la santé ainsi que les conflits et situations fragiles : « tous ces défis nécessitent une coopération et une cohérence entre les différents domaines politiques pour parvenir à des résultats. Ces défis sont donc également étroitement interconnectés. »)

Aller au-delà de la reconnaissance de cette interconnectivité pour mettre en œuvre des politiques qui prennent en compte la migration est bien plus difficile. Tandis que les rapports sur les impacts sont communs dans d'autres domaines politiques (comme par exemple en matière d'environnement), il n'est généralement pas réalisé sur l'impact des décisions politiques sur la migration potentielle. De plus, tout comme dans d'autres domaines couverts par ce document de travail, le principal défi reste la mise en œuvre des nouvelles politiques. A titre d'exemple, le document de travail de 2008 de la Commission européenne sur les actions entreprises pour renforcer la cohérence politique concluait que « de nombreuses politiques et programmes étaient en place pour renforcer et promouvoir la rétention, la formation, le recrutement, l'intégration et le retour à la fois au sein de l'UE et dans les pays en développement. Le problème est que nombre de ces politiques sont menées de manière relativement isolée et ne sont pas conçues pour relever le défi que constitue la fuite des cerveaux ». Ce document de travail citait les efforts déployés pour réduire la fuite des cerveaux dans le domaine de la santé comme une exception, notant que des progrès avaient été réalisés en matière de traduction des politiques en programmes concrets.

La reconnaissance de la connexion migration-développement pour les pays en développement semble avoir moins d'impact sur les politiques d'admission des pays de destination. Cela reflète, en partie, le manque d'évaluation de l'impact des politiques d'immigration. Une étude récente concluait que « l'on procède rarement à une analyse et une évaluation transnationale des initiatives politiques migratoires clés. Les décideurs politiques, en particulier, n'identifient pas les meilleures pratiques et les mécanismes les plus avancés qui pourraient être transposés d'une manière adéquate à d'autres contextes nationaux. Cela est particulièrement vrai des politiques migratoires en matière de main-d'œuvre, y compris des politiques au niveau national et régional qui ciblent la main-d'œuvre étrangère hautement qualifiée, les travailleurs temporaires et les étudiants étrangers.¹² Exception à ce constat, le Royaume-Uni, qui s'est engagé à surveiller l'impact de son nouveau système d'immigration à points sur les pays en développement.

Les évaluations de l'impact des admissions sur la croissance économique et le développement des pays de destination eux-mêmes ont un effet encore plus immédiat sur les politiques d'admission. À titre d'exemple, lors de la présentation de sa proposition d'une nouvelle « carte bleue » pour l'admission des travailleurs qualifiés, la Commission européenne expliquait ses motivations : « Afin de maintenir la croissance économique au sein de l'UE, l'Europe doit devenir un véritable aimant pour les travailleurs hautement qualifiés, dont la plupart préfèrent actuellement les États-Unis, le Canada et l'Australie »¹³. En Australie, des études longitudinales montrent très clairement que les migrants contribuent

¹² Selon Arditis et Frank Laczko, "How are the Costs and Impacts of Migration Policies Evaluated?" (« Comment les coûts et impacts des politiques migratoires sont-ils évalués ? »), Migration Information Source, avril 2008.

¹³ http://ec.europa.eu/news/employment/071023_1_en.htm.

considérablement au stock australien de capital humain, social et produit.¹⁴ Le modèle fiscal révèle que les nouveaux migrants fournissent une contribution substantielle au budget du gouvernement australien et que cette dernière s'accroît, en terme réel, avec le temps.¹⁵ En termes plus larges, durant les quatre premières années, 1 000 nouveaux migrants contribuent pour environ \$10 millions nets au budget du Commonwealth¹⁶.

2.2.2 Aide programmatique aux initiatives en faveur de la migration et du développement

Un certain nombre de donateurs ont établi des programmes en partenariat avec les pays en développement - souvent en tant que parties intégrantes de stratégies de réduction de la pauvreté - qui visent à valoriser les bénéfices de la migration pour le développement. Comme beaucoup de ces programmes sont relativement récents, il existe peu d'évaluations de leur efficacité ou de leur reproductibilité. Les programmes présentés ci-après sont mis en lumière car ils sont décrits par leurs donateurs avec suffisamment de détails pour fournir un aperçu de leurs bénéfices potentiels pour le développement.

Les programmes destinés à augmenter les efforts des migrants et des diasporas déployés pour soutenir le développement de leur pays d'origine sont répartis en différentes catégories. En premier lieu, les agences de développement ont fourni une aide pour renforcer les capacités d'organisation des diasporas ainsi qu'une assistance pour les services fournis par et à travers les diasporas, seules ou bien en collaboration avec des agences de développement traditionnelles. A titre d'exemple, le Service allemand de développement (DED) a apporté son soutien à un programme de la GTZ pour développer des mécanismes permettant de coopérer avec les communautés de la diaspora. Après s'être engagée dans plusieurs études, la GTZ a lancé un programme pilote qui promeut les activités caritatives des migrants dans leur pays d'origine, notamment celles aidant à créer et développer des écoles, des hôpitaux et des formations pour les jeunes. Les projets sont coordonnés avec les domaines prioritaires du DED dans les pays dans lesquels le projet pilote est mis en œuvre. Selon le DED, « à long terme, cette méthode devrait être utilisée pour développer des structures de coopération permanentes entre le DED et les organisations de migrants. »

De la même manière, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) a instauré un programme « Engagement de la diaspora » qui fait partie du programme Alliance pour le développement mondial (Global Development Alliance, GDA). Le GDA identifie 6 mécanismes stratégiques d'engagement de la diaspora, en plus des transferts de fonds individuels et des ménages : la philanthropie des diasporas, le corps des volontaires des diasporas, les investissements directs des diasporas, les marchés des capitaux des diasporas, le tourisme et le commerce nostalgique des diasporas ainsi que la défense et la diplomatie des diasporas. Le gouvernement français apporte une aide à un groupement d'organisations de diasporas en France appelé FORIM qui travaille à la promotion du dialogue et des échanges parmi les diasporas et met en œuvre un programme pour le cofinancement de projets de développement dans les pays d'origine initiés par les organisations de diasporas. Ces projets sont souvent reflétés dans les DSRP de ces pays. L'Espagne a mis en œuvre quatre projets pilotes avec la participation de groupes de la Diaspora au Sénégal, dans le Nord du Maroc, en Colombie et en Équateur. Ils visent à promouvoir le développement grâce à l'instauration de réseaux de travail conjoint (impliquant des associations, des communautés, des ONG et des organisations locales et financières), grâce à l'élaboration d'une méthodologie de travail afin de reproduire les expériences positives et grâce au test des mécanismes de communication et de coordination efficaces.

La politique de la Suède pour le développement mondial met un accent particulier sur les activités destinées à encourager l'esprit d'entrepreneuriat parmi les migrants en Suède qui veulent contribuer au

¹⁴ <http://www.immi.gov.au/media/publications/research/social-costs-benefits/index.htm>.

¹⁵ Access Economics: 2004 Update of the Migrants' Fiscal Impact Model. (Accéder à l'économie : Mise à jour 2004 du modèle fiscal des migrants)

¹⁶ www.immi.gov.au/media/research/lisia/index.htm.

développement de leur pays d'origine. Le gouvernement suédois apporte son soutien au Swedfund, une société suédoise de capital risque spécialisée dans l'investissement dans les pays en développement. La société soutient des projets pilotes destinés à promouvoir l'investissement dans les pays en développement en collaboration avec des entrepreneurs suédois qui ont un passé d'immigrant.

Les gouvernements apportent également leur aide aux initiatives visant à promouvoir des transferts de fonds plus efficaces, fonctionnels et à faible coût. Ces initiatives comprennent un soutien aux sites Web qui détaillent les options et les coûts des transferts de fonds. Le Service allemand de développement (DED), par le biais de la GTZ et de la Frankfurt School of Finance & Management, soutient les opérations du site Web GeldtransFAIR qui fournit aux migrants des informations sur les services offerts par les banques et autres institutions de transferts d'argent. Ce site Web aide à accroître la transparence du marché des transferts de fonds et de la concurrence, à réduire le temps nécessaire aux transferts ainsi que les coûts. Comme le décrit le DED, « de cette manière, les transferts d'argent via les réseaux formels deviendront plus attrayants et plus d'argent arrivera en toute sécurité aux familles des migrants ». L'Espagne a souligné la nécessité de réduire le coût des transferts de fonds dans le cadre de l'Initiative contre la faim et la pauvreté (IHP), qui recherche des mécanismes de financement novateurs pour compléter l'Aide officielle au développement (AOD) et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

L'Espagne a également signé des accords de compréhension entre l'Administration (bureaux du Secrétaire d'État à la coopération internationale ou SECI, et du Secrétaire d'État pour l'immigration et l'émigration ou SEIE) et le secteur financier (Confédération espagnole des caisses d'épargne ou CECA, et Association des banques espagnoles ou ABE) pour promouvoir la participation de toutes les parties dans le lancement de mécanismes capables de conférer aux transferts de fonds un plus grand impact sur le développement. Cet accord a déjà amené une institution financière à décider d'éliminer ses frais sur les transferts de fonds.

Certaines agences de développement soutiennent également des programmes visant à promouvoir le retour et la réintégration efficaces des migrants, en particulier de ceux jouissant de compétences importantes pour le développement de leur pays et là où les pays d'origine sont désireux de s'engager avec la Diaspora. La France a des accords de partenariat avec un certain nombre de pays africains qui comprennent des programmes de co-développement qui, entre autres priorités, aident au retour et à la réintégration des migrants qui ont l'intention de créer une entreprise dans leur pays d'origine. Ces projets sont souvent indiqués dans les DSRP de ces pays. Un certain nombre de gouvernements soutiennent le programme TOKTEN géré par le Programme des Nations Unies pour le développement qui aide les migrants hautement qualifiés à rentrer chez eux pour de courtes missions, en particulier pour soutenir des initiatives en matière d'éducation et de formation.

2.2.3 Aide aux programmes et projets destinés à réduire les effets négatifs de la migration

Les agences de développement et de coopération reconnaissent que les politiques qui combattent la pauvreté et offrent plus d'opportunités économiques dans les pays d'origine peuvent constituer des alternatives à la migration et aboutir à des situations dans lesquelles la migration s'effectue par choix et non par nécessité. Les programmes de co-développement de la France, par exemple, « soutiennent en particulier les projets de lutte contre la pauvreté et pour le développement durable dans les régions qui connaissent une forte migration ».

Les politiques et programmes qui traitent certains des effets négatifs de la migration sur le développement accordent une attention toute particulière à la fuite des cerveaux, en cherchant à endiguer la migration à long terme des travailleurs hautement qualifiés. Un certain nombre de gouvernements accordent des bourses aux étudiants des pays en développement qui sont capables de bénéficier d'opportunités en matière d'éducation dans des pays plus riches. Les visas obtenus dans le cadre de ces programmes financés par les États exigent souvent que les étudiants rentrent chez eux, au

moins pour une période déterminée, avant d'être habilité à entrer de nouveau dans le pays d'études pour y occuper un emploi. Ces types de programmes de retour décrits ci-dessus s'inscrivent souvent dans le cadre d'efforts déployés pour réduire la fuite des cerveaux. Cependant, il existe peu d'évaluations de leur efficacité quant à la réalisation de ces objectifs.

2.2.4 Développer des capacités et l'assistance technique pour une gestion plus efficace de la migration

Les programmes destinés à renforcer la gestion de la migration et des autorités frontalières dans les pays en développement constituent le quatrième domaine dans lequel les pays développés ont investi. L'Initiative de Berne, lancée par le gouvernement suisse en 2001, pour stimuler la coopération entre les pays d'origine, de transit et de destination a donné lieu à l'*Agenda international pour la gestion de la migration (AIGM)*, un ensemble de perceptions communes et de pratiques efficaces pour une approche planifiée, équilibrée et exhaustive de la gestion de la migration.

Le cadre de la politique de l'Australie reconnaît que la capacité de ses voisins à gérer les frontières de manière efficace, à traiter le crime transnational, le terrorisme et les *mouvements irréguliers de populations* (emphase rajoutée) et à répondre aux épidémies de maladies contagieuses est indispensable pour leur propre développement. L'Australie adopte une approche régionale pour établir des partenariats avec d'autres pays afin de garantir l'exécution efficace du programme migratoire et de développer une approche régionale solide visant à prévenir et décourager la migration illégale. Cette approche inclut des échanges techniques et une aide au développement des capacités pour renforcer l'aptitude des pays de la région à répondre efficacement à la migration illégale, le trafic illicite et la traite des personnes.

L'Agence espagnole pour la coopération internationale a prévu de fournir une assistance technique aux gouvernements du Costa Rica et du Nicaragua en vue d'accroître l'impact des flux migratoires entre les deux pays sur leur processus respectif de développement et pour améliorer les conditions de vie dans leurs régions à forte émigration. Certaines actions concrètes concerneront la gestion des flux migratoires entre les deux pays, l'amélioration des conditions d'intégration et le soutien psychologique apporté aux migrants et à leur famille.

Les pays développés fournissent aussi une aide aux mécanismes consultatifs régionaux en matière de migration, en partie parce que ces derniers constituent un instrument efficace pour apporter une assistance technique et une formation aux pays d'origine et de transit. Le Département d'État américain, par exemple, accorde des fonds aux mécanismes consultatifs et surveille l'avancée de la mise en œuvre des recommandations de la Conférence régionale sur la migration en Amérique du Nord et centrale dans le rapport annuel d'évaluation et de performance (Performance and Assessment Report, PAR) soumis par chaque agence fédérale américaine. L'Australie cherche également à œuvrer à travers les forums régionaux tels que le *Processus de Bali sur le trafic illicite et la traite des personnes et autres crimes transnationaux*, ou les *Consultations Asie-Pacifique sur les réfugiés, les personnes déplacées et les migrants*. Un des rôles clés de ce travail consiste à rechercher des opportunités pour discuter des problèmes pertinents à un niveau régional et identifier de quelles manières pratiques et mutuellement avantageuses les pays peuvent travailler ensemble pour le bénéfice de la région.

2.2.5 Aide à la recherche et à la collecte d'informations sur la connexion migration-développement

Reconnaissant que les données et l'analyse constituent des éléments clés pour améliorer ce domaine de connaissance et d'action, les gouvernements donateurs ont décidé de financer la recherche sur la migration et le développement. De meilleures données peuvent aider les pays à concevoir de meilleures politiques qui peuvent à leur tour maximiser les bénéfices de la migration pour le développement. Le Département du Royaume-Uni pour le développement international, par exemple, a établi un ambitieux programme de recherche, en expliquant : « À travers un examen de la vie politique et économique, nous approfondirons nos recherches sur la manière dont les communautés issues de pays en développement

et vivant à l'étranger influent sur le développement. Nous chercherons à savoir si la diaspora peut expliquer les différences en matière de performance économique, de stabilité et de réduction de la pauvreté observées entre les pays en développement et si le fait d'avoir des identités sociales transnationales affectera le développement futur. »

Dans un effort coordonné, treize États européens se sont rassemblés pour constituer le réseau NORFACE (New Opportunities for Research Funding Agency Cooperation in Europe) qui finance la recherche sur la migration vers l'Europe en explorant ses impacts tant sur les pays hôtes que sur les pays d'origine. Dans l'exposé du motif de sa demande de subvention de 2008, le réseau NORFACE indique : « il existe un grand besoin de construire un nouvel organe synergétique de recherche qui contribuera fortement à notre compréhension et notre connaissance *théorique* dans le domaine de la recherche sur la migration. Les sujets de recherches proposés sont conçus pour faire face à ce besoin à travers des études comparatives à différents niveaux et sur différentes périodes, fondées sur la théorie, en particulier dans des domaines relativement inexplorés ou des champs comportant des problèmes irrésolus ». Parmi les priorités de la recherche, on trouve des études qui examinent les conséquences économiques et sociales individuelles de la migration sur les pays d'origine.

La France¹⁷, la Grande-Bretagne, le Danemark et les Pays-Bas se sont réunis dans le cadre d'un projet de recherches coordonné par la Banque mondiale sur la collecte de données provenant de ménages d'une douzaine de pays d'Afrique subsaharienne. L'objectif de cette étude était de mesurer les flux financiers réels des transferts de fonds mais également de voir de quelle manière cet argent est utilisé dans le pays d'origine et son impact. Cette analyse repose sur des échantillons nationaux représentatifs des pays respectifs.

Un réseau de chercheurs spécialisés en économie, créé pour travailler sur les questions de migration, a également réalisé d'importants progrès dans le cadre, entre autres, d'une conférence internationale de haut niveau qui s'est tenue à Lille, en France, en juin 2008 et à laquelle de nombreux délégués européens ont assisté. Il convient également de souligner le projet mené par la Banque mondiale sur la migration et le développement, une initiative (conduite par l'Agence française de développement) que la France a décidé de reconduire sur une base annuelle.

D'autres programmes gouvernementaux de recherches sont axés sur des questions spécifiques relevant du domaine général de la migration et du développement. Le gouvernement des États-Unis, par exemple, a concentré le financement de la recherche sur le trafic illicite de personnes, notamment sur des études des causes et effets de ce trafic sur le développement. Il existe aussi des initiatives privées visant à améliorer les données, dont une nouvelle Commission sur les données migratoires pour la recherche sur le développement lancée par le Centre pour le développement mondial (Center for Global Development).

2.3 Cadres institutionnels

Dans son rapport élaboré pour le FMMD de Bruxelles, le gouvernement suédois note « que la majorité des États (63%) rapportaient qu'ils avaient une unité ou un département particulier chargé de coordonner le travail sur la migration et le développement et que 57% des États indiquaient avoir établi des « points focaux » (points de contacts) sur la migration et le développement au sein des différents ministères, départements, et/ou agences....Soixante cinq pour-cent des États répondaient que les personnes responsables des politiques migratoires et de développement menaient des *consultations formelles* les unes avec les autres ». Cette section souligne les différentes approches institutionnelles qui permettent une plus grande collaboration. La section 2.3.1

¹⁷ Le Ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, la Direction générale du Trésor et de la politique économique du Ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et l'Agence française de développement.

présente la stratégie de coordination entre agences du Ghana, de la Suisse et de la Suède ainsi que le cas français du nouveau cadre ministériel récemment mis en place tandis que la section 2.3.2 décrit les bureaux spécialisés établis au Mexique, aux Philippines et en Inde pour coordonner les relations des gouvernements avec les nationaux vivant à l'étranger.

2.3.1 *Stratégies de collaboration entre agences*

Comme indiqué dans la contribution du Ghana, pour assurer une cohérence politique et promouvoir des synergies entre les agences travaillant sur la migration, le Ghana envisage d'établir une Commission nationale indépendante pour la migration, sous l'autorité du Président. Cette commission devrait être un organe politique de coordination indépendant qui fournira un cadre institutionnel pour promouvoir les liens entre migration et développement, encourager le dialogue et élargir les partenariats régionaux et internationaux. La commission sera assistée d'un Secrétariat dirigé par un Secrétaire exécutif qui sera responsable de la coordination et de la gestion des questions de migration au Ghana.

Comme préliminaire à la création de la Commission, le PNUD et d'autres donateurs soutiennent la création d'un Comité interministériel permanent sur la migration, sous l'autorité du Président. La Commission comprend les Ministères, Départements et Agences clés (MDA) dont le travail a un impact sur la migration. Parmi les MDA notables, on trouve : les Affaires étrangères, le NEPAD et la Coopération régionale, la Planification économique et financière, le Ministère de l'intérieur, la Justice et le Procureur général, l'Industrie du commerce, les Ressources humaines, la Jeunesse et l'emploi, la Commission nationale de planification du développement, le Conseil national de la population, le Service d'immigration du Ghana, le Centre pour la promotion de l'investissement, le Centre d'études sur la migration, l'Université du Ghana, le Service des statistiques et la Banque du Ghana. Lors des premières réunions, la représentation s'est révélée encourageante.

La contribution de la Suisse évoque un processus de collaboration de plus longue date entre agences liées à la migration de retour et au développement. Depuis 1997, le *Groupe directeur interdépartemental d'aide au retour* (ILR) coordonne le retour volontaire des migrants vers leur pays d'origine. L'Office fédéral des migrations (Département fédéral¹⁸ de justice et police – DFJP) offre des subventions individuelles de rapatriement et une aide à la réintégration ainsi que des projets pour le bénéfice de la population locale. Ces derniers sont mis en œuvre par l'Agence suisse pour le développement et la coopération (Département fédéral des affaires étrangères – DFAE). L'ILR a donc initialement été établi pour des raisons pratiques, pour disposer d'une plate-forme de coordination entre l'agence de financement et l'agence de mise en œuvre.

En 2003, le Conseil fédéral suisse a institué le *Groupe de travail interdépartemental ad hoc « Politique extérieure dans le domaine de la migration et du retour »* (IDAG Migration), en grande partie pour des raisons politiques. L'IDAG Migration avait pour mandat d'identifier les synergies entre les instruments de politique extérieure et la politique migratoire afin d'accroître la coordination interdépartementale et de formuler une stratégie migratoire holistique. L'un des résultats du rapport de l'IDAG Migration a été la création d'un comité du *Groupe de travail interdépartemental pour les questions de la migration* (IAM), co-présidé par l'Office fédéral des Migrations et la Division politique IV (DFAE), avec la participation d'au moins quatre des sept Départements fédéraux. Le but de ce comité est d'offrir une plate-forme pour toutes les questions liées à la politique extérieure et à la migration de chaque Office fédéral et d'établir le cadre politique pour formuler une stratégie commune de coopération avec les principaux pays. Un important domaine d'activité du comité est la mise en œuvre de ce que l'on appelle les *partenariats migratoires*.

En outre, il existe un certain nombre de groupes de travail et d'équipes de projet tels que le groupe de travail chargé de la participation de la Suisse au processus du FMMD. Ces plates-formes

¹⁸ En Suisse, un Département équivaut à un Ministère.

interdépartementales peuvent à la fois être institutionnalisées, comme le groupe de travail mentionné ci-dessus, ou bien ad hoc, comme les ateliers qui ont été organisés pour discuter du rapport de la Commission mondiale avec la participation de cinq Départements fédéraux. Les groupes de travail interdépartementaux fonctionnent généralement comme des comités de direction sur la base du consensus et comme des plates-formes d'informations, incorporant tous les intérêts pertinents de la politique migratoire de l'Administration fédérale suisse.

Le gouvernement de la Suède, dans la mise en œuvre de sa politique pour le développement mondial (2002) et dans la Communication sur sa politique en 2008 (voir les références dans la section 2.2.3) suit des procédures de consultations interdépartementales. Le gouvernement prend des décisions collectivement – c'est-à-dire que tous les ministères sont responsables des décisions du Cabinet même si leur préparation relève de la responsabilité de chaque ministre et ministère. Le principe de la responsabilité collective est garanti par un système de préparation conjointe à travers lequel les fonctionnaires des départements pertinents doivent se consulter régulièrement entre eux et approuver les décisions.

La France a créé un nouveau Ministère qui englobe les portefeuilles de l'immigration, l'intégration, l'identité nationale et le développement solidaire (Ministère français de l'immigration, l'intégration, l'identité nationale et du développement solidaire – décret du 26 décembre 2007). Cette approche institutionnelle reflète un nouveau concept structurel destiné à renforcer la cohérence et l'efficacité de toutes les politiques publiques liées aux questions migratoires, dont le développement solidaire avec les migrants. Le Ministère englobe tous les départements qui étaient auparavant répartis entre les Ministères de l'intérieur, des affaires sociales et des affaires étrangères. Il gère ainsi toutes les questions liées au contrôle des frontières, à la gestion des flux migratoires, au retour, à l'intégration, l'asile et la citoyenneté ainsi qu'au développement dans les pays d'origine.

Le Conseil espagnol pour la coopération et le développement, l'un des trois organes consultatifs espagnols de la coopération pour le développement, a institué en 2005 un Groupe de travail sur la migration et le développement. Ce Groupe de travail réunit des représentants de l'Administration publique et de la société civile tels que les syndicats, les ONG, les associations de migrants (à travers le Forum social pour l'intégration des migrants), les institutions universitaires, le secteur privé et d'autres acteurs impliqués dans ce domaine. Ce Groupe de travail a élaboré en 2005 le « document de consensus sur le co-développement » (codevelopment consensus document), révisé en décembre 2007, qui contribue à guider les différents acteurs de la migration et du développement. Ce Groupe de travail assure également le suivi des projets concrets à travers l'analyse d'informations détaillées et régulières dans le cadre du système général de collecte de données de l'AOD.

En 2008, ce Groupe de travail s'est vu confier le soin d'élaborer un rapport sur la cohérence politique dans le domaine de la migration. Son principal objectif est d'analyser dans quelle mesure les politiques migratoires espagnoles existantes (y compris les mesures en matière d'emploi et d'affaires intérieures, mais aussi d'éducation et de santé) contribuent aux, et/ou ont des impacts négatifs sur les objectifs et principes de développement définis dans la politique internationale de l'Espagne en matière de coopération pour le développement. Des recommandations concrètes dans ce domaine vont être faites.

2.3.2 Stratégies institutionnelles pour collaborer avec les migrants à l'étranger

La création de bureaux pour promouvoir une collaboration efficace avec les migrants et les diasporas est l'un des mécanismes par lequel les pays d'origine cherchent à renforcer l'impact de la migration sur le développement. Le gouvernement du Mexique a institué « l'Instituto de los Mexicanos en el Exterior » (IME – Institut pour les Mexicains à l'étranger) en 2003 pour identifier et analyser les problèmes, défis et opportunités au sein de la communauté mexicaine à l'étranger. L'IME offre une opportunité pour les fonctionnaires mexicains, dont le Président du Mexique, de rencontrer régulièrement les mexicains vivant à l'étranger et principalement ceux vivant aux Etats-Unis. Le

programme porte généralement sur les manières dont le gouvernement mexicain peut promouvoir les droits de ses citoyens à l'étranger et comment les citoyens à l'étranger peuvent aider à promouvoir le développement au Mexique.

L'Administration philippine du travail à l'étranger (POEA) représente une autre approche institutionnelle de promotion du développement à travers la migration. Elle a été créée en 1982 avec deux fonctions : promouvoir et développer les programmes d'emploi à l'étranger et protéger les droits des travailleurs migrants. Ses services comprennent des campagnes d'éducation et d'information, des orientations pré-emploi et pré-déploiement, une assistance juridique aux travailleurs migrants qui sont exploités ou victimes de crimes et l'aide au rapatriement. La POEA travaille avec un réseau d'organisations non-gouvernementales et d'organisations de travailleurs ainsi qu'avec une série d'agences gouvernementales, dont le Ministère des affaires étrangères, le Département du travail et de l'emploi, l'Administration pour la prévoyance sociale des travailleurs à l'étranger, la Corporation philippine des assurances santé, le Système de sécurité sociale et l'Autorité pour le développement de l'éducation technique et des compétences. Le plan de développement national à moyen terme (2004-2010) se fixe pour objectif de relier électroniquement les 12 agences gouvernementales impliquées dans la documentation relative aux travailleurs émigrés philippins (OFW) afin de réduire le cycle de vie du processus de documentation, ses exigences et ses coûts de 50%.

Le Ministère des affaires indiennes à l'étranger offre plusieurs types de services aux citoyens indiens qui vivent à l'étranger : ils comprennent des services de la diaspora, des services financiers et des services d'emploi. Les services de la diaspora sont non seulement destinés aux migrants mais aussi aux enfants de la diaspora. Le Ministère offre, par exemple, un programme de stage de trois semaines pour la jeunesse de la diaspora « dans le but de promouvoir la notoriété de l'Inde, sa diversité socioculturelle, son développement dans tous les domaines, son émergence en tant que « centrale économique »... Les participants venant de pays ayant une large population d'origine indienne sont sélectionnés en fonction des recommandations effectuées par les Missions indiennes/postes à l'étranger. Ces stages sont offerts avec hébergement complet et le voyage est remboursé sur la base d'un billet aller au tarif classe économique depuis les pays respectifs des participants vers l'Inde ». Les services financiers fournissent des informations sur les transferts de fonds et les investissements en Inde.

L'État d'Israël et les communautés de la Diaspora ont développé un certain nombre d'institutions gouvernementales et non gouvernementales pour créer l'infrastructure indispensable afin de coordonner le développement d'un programme commun et de canaliser l'aide ciblée au développement en provenance de la Diaspora à destination d'Israël. L'aide de la Diaspora à Israël porte souvent sur des besoins socio-économiques en matière de développement comme par exemple, fournir une assistance à Israël pour le développement des villes périphériques, des hôpitaux et universités ou pour la protection des populations vulnérables. Cette infrastructure permet également à Israël d'aider sa Diaspora, le plus souvent sous la forme de ressources culturelles et éducationnelles.

3. DEFIS POLITIQUES

3.1 Cohérence politique et institutionnelle

De la rhétorique à la mise en œuvre

Quatre facteurs sont essentiels pour passer de la rhétorique à la mise en œuvre et pour agir en faveur d'une plus grande cohérence en matière de collaboration politique et institutionnelle des gouvernements : *la volonté politique, les ressources financières* (y compris, le cas échéant, pour les actions destinées à développer les capacités), *la participation des migrants eux-mêmes aux initiatives visant à promouvoir le développement et l'implication des autres membres de la société civile et du secteur privé. L'organisation, le partage de l'information et la coopération* sont des éléments également importants. La volonté politique est nécessaire pour garantir que la connexion migration-développement reçoit l'attention qu'elle mérite dans les initiatives et les politiques gouvernementales,

qui, à leur tour, aboutiront à la création de ressources suffisantes pour permettre la mise en œuvre de nouvelles initiatives sur une échelle suffisamment large pour être significative.

Aussi le défi principal consiste-t-il dans la formulation et l'adoption de plans cohérents qui prennent en considération toutes les questions interconnectées décrites dans les chapitres précédents. Dans cette démarche, les gouvernements peuvent également avoir besoin d'identifier les barrières institutionnelles traditionnelles telles que les conflits de responsabilités et de politiques entre les ministères et départements gouvernementaux (les agences de développement n'ont pas, par exemple, le même mandat que les services migratoires). Les arrangements et collaborations institutionnels décrits dans la section 2.3 qui fournissent aux ministères et services concernés le cadre nécessaire pour la coordination et la coopération peuvent donc servir d'exemples quant à la manière dont ces barrières potentielles et conflits d'intérêts peuvent être gérés.

Cohérence institutionnelle

La collaboration institutionnelle identifiée dans la section 2.3 se répartit en deux catégories. La première catégorie concerne les mécanismes *intra-gouvernementaux* établis pour promouvoir une politique de développement et de mise en œuvre des programmes plus efficace au niveau national. Ils englobent l'aménagement de « points focaux » (points de contacts) désignés au sein des ministères en matière de migration et de développement et la constitution de groupes de réflexion (Task forces) interdépartementaux, de groupes de travail et de commissions pour promouvoir la collaboration entre les ministères gouvernementaux. Ces mécanismes définissent également la collaboration avec d'autres acteurs concernés par la migration et le développement, en particulier les migrants, les associations de migrants, les groupes de diasporas et le secteur privé. Intégrer les migrants au processus de prise de décisions peut être difficile surtout s'ils sont géographiquement dispersés, n'ont pas de statut régulier et sûr dans le pays de destination, ou bien s'ils sont divisés en termes de genre ou de statut socio-économique d'une manière qui gêne leur participation effective, en tant que partenaire, à l'élaboration de la politique.

La deuxième catégorie comprend les mécanismes institutionnels destinés à promouvoir *la consultation et la coopération entre les gouvernements* au niveau régional et mondial ainsi qu'avec les autres acteurs, dont les organisations internationales et les organisations internationales non gouvernementales. Une coopération internationale et intergouvernementale efficace et cohérente dépend, dans une large mesure, d'arrangements *intra-gouvernementaux* bien définis, construits sur une politique cohérente déjà établie au sein des ministères et entre ces derniers.

3.2 Évaluation

Évaluer l'impact des programmes et des arrangements institutionnels

Pour l'heure, un grand nombre d'initiatives lancées dans le domaine migration-développement sont des *projets pilotes ou des initiatives et programmes de faible envergure* qui visent à maximiser les bénéfices de la migration pour le développement et vice-versa. Le défi à venir consistera à évaluer leur efficacité et à déterminer dans quelle mesure ils sont reproductibles dans différents contextes. Bien qu'il soit important de reconnaître que chacun doit « trouver chaussure à son pied », il est également important de développer des lignes directrices générales en matière de programmes et d'initiatives qui sont efficaces. Une évaluation systématique et cohérente des nouveaux *arrangements organisationnels* est essentielle pour développer la base d'informations nécessaire pour rendre les choix politiques et programmatiques cohérents.

Les évaluations devraient comprendre des mesures des *processus*, des *résultats* et, en fin de compte, des *impacts* des nouvelles stratégies. Les évaluations des processus aideront à fournir des informations pour la prise de décisions futures sur la manière d'initier et mettre en œuvre des programmes et politiques destinés à développer une plus grande collaboration entre les acteurs de la migration et du développement. A titre d'exemple, les évaluations des processus pourraient identifier la meilleure façon

de consulter les migrants et les groupes de la diaspora et de garantir leur participation effective à l'élaboration des plans de développement. Les évaluations des résultats devraient chercher à identifier les bénéfices directs et les coûts des programmes mis en œuvre dans le domaine migration-développement. Enfin, l'évaluation des impacts devrait chercher à mesurer les effets généraux de ces stratégies sur la réduction de la pauvreté et le développement.

Toutefois, parmi les mécanismes en place qui permettent de mesurer l'impact de la migration sur le développement, une plus grande attention a été accordée aux impacts économiques, en particulier aux effets financiers des transferts de fonds. Les DSRP, les plans nationaux de développement et les politiques de développement des donateurs ont accordé une attention moindre aux impacts mesurés grâce à l'Indice de développement humain, qui comprend la scolarité, l'alphabétisation, l'espérance de vie et le PIB par habitant, ou aux problèmes de bonne gouvernance et de primauté du droit.¹⁹ La question de l'impact de la migration des professionnels de santé sur les pays sources constitue une exception. Une littérature sur la migration et le développement, encore peu abondante mais en plein essor, étudie l'impact de la migration et des activités des diasporas sur l'éducation/alphabétisation, la santé et la fertilité. Les conclusions tirées de cette littérature doivent être incorporées à la planification du développement pour obtenir une compréhension plus holistique de l'interaction migration-développement et de ses ramifications politiques.

A cet égard, l'évaluation des cadres institutionnels à travers lesquels les gouvernements coopèrent avec les autres acteurs, notamment les organisations internationales, le secteur privé et les organisations de la société civile, revêt une importance particulière. Il faut également évaluer la manière dont les gouvernements établissent des relations avec les migrants à l'étranger et les membres de la diaspora. Comme indiqué ci-dessus, un certain nombre de pays ont établi des bureaux pour promouvoir une plus large consultation et coopération avec ceux qui ont migré. Ces pays ont également une présence consulaire active dans les principaux pays de destination, avec généralement une double mission : protéger les droits de leurs nationaux et délibérer avec eux selon les besoins. Les autres pays sont actuellement en train d'examiner des dispositifs organisationnels similaires et ils pourraient bénéficier des évaluations systématiques de l'efficacité des différents modèles institutionnels.

Certains gouvernements pourraient déjà évaluer l'impact économique de l'immigration dans leur propre pays. Cependant, peu de chose semble avoir été entrepris pour évaluer les effets positifs ou négatifs des politiques migratoires sur le développement des pays d'origine. Comme indiqué dans le chapitre 2.2.1, le Royaume-Uni surveillera l'impact de son nouveau système de l'immigration à points sur un certain nombre de pays en développement. De même, des évaluations approfondies des politiques d'émigration, telles que le Plan des Philippines pour les travailleurs émigrés, sur le développement des pays d'origine et la capacité à identifier les besoins en main-d'œuvre internes pourraient aider à formuler les futures décisions.

4. QUESTIONS POUR ORIENTER LA DISCUSSION – MARCHES À SUIVRE POSSIBLES

La session de la Table ronde 3.2 du Forum mondial sur la migration et le développement vise à stimuler la discussion des mécanismes capables de promouvoir une cohérence plus claire et plus efficace entre les politiques migratoires et de développement, les programmes et arrangements institutionnels. La discussion des mécanismes visant à promouvoir la cohérence politique devrait également porter sur l'efficacité des DSRP et des plans de développement nationaux des pays d'origine, ainsi que sur l'efficacité des politiques et programmes de développement adoptés par les pays de destination.

¹⁹ La publication du Rapport sur le développement humain de 2009, qui sera axé sur la migration, pourra aider à accroître l'attention accordée à ces mesures.

Les questions suivantes, qui découlent des défis décrits dans la précédente section, sont proposées pour orienter la discussion.

4.1 Questions

4.1.1 Mécanismes pour promouvoir la cohérence politique, programmatique et institutionnelle

- a) ***Construire un consensus et une volonté politiques*** : Quelles sont les pratiques efficaces qui permettent de garantir la reconnaissance des interconnexions complexes entre migration et développement et de construire une volonté politique afin de mettre en œuvre de nouvelles stratégies pour maximiser les bénéfices et minimiser les coûts de la migration pour la réduction de la pauvreté et le développement ?
- b) ***Résoudre le problème des conflits d'intérêts et des intérêts concurrents*** : Quelles sont les pratiques efficaces pour délibérer avec tous les acteurs impliqués dans le processus de migration et de développement afin de garantir que les conflits d'intérêts et les intérêts concurrents sont pris en compte et qu'un consensus est élaboré quant aux manières de progresser en terme de programmes de migration et de développement ?
- c) ***Instituer des mécanismes consultatifs plus efficaces*** : Quelles sont les pratiques efficaces pour promouvoir la collaboration institutionnelle au sein des gouvernements et entre ces derniers et les autres acteurs des communautés de la migration et du développement, y compris les migrants et les diasporas ?
- d) ***Instituer des mécanismes de prise de décisions plus efficaces*** : quelles sont les pratiques efficaces pour garantir des prises de décisions politiques et programmatiques plus efficaces afin de mettre en œuvre les stratégies permettant de maximiser les bénéfices et minimiser les coûts de la migration pour la réduction de la pauvreté et le développement ?
- e) ***Allouer des ressources financières et humaines*** : Quelles sont les pratiques efficaces pour garantir une allocation appropriée de ressources financières et humaines nécessaires à la mise en œuvre des stratégies visant à maximiser les bénéfices et minimiser les coûts de la migration pour la réduction de la pauvreté et le développement ?
- f) ***Progresser vers des actions efficaces*** : Quelles sont les meilleures manières pour les gouvernements de passer du stade de la reconnaissance de l'importance de la migration et du développement à la mise en œuvre de politiques, de stratégies et de programmes efficaces ?

4.1.2 Mécanismes pour surveiller les progrès et apporter les modifications nécessaires aux stratégies

- a) ***Collecte de données*** : Quelles sont les données nécessaires pour garantir que les stratégies migratoires et de développement répondent aux normes les plus élevées de cohérence politique et programmatique ?
- b) ***Surveiller et évaluer l'impact des politiques et des programmes*** : Quelles sont les pratiques efficaces pour garantir la surveillance et l'évaluation des politiques et programmes migratoires et de développement afin de déterminer leur impact sur la réduction de la pauvreté, la croissance économique et d'autres indicateurs de développement ?

- c) **Mécanismes de réaction (Feedback) pour améliorer les politiques et arrangements institutionnels** : Quelles sont les pratiques efficaces qui permettent de garantir que les résultats des évaluations et les mécanismes de surveillance inspireront les futures politiques et programmes de développement et leur mise en œuvre, y compris l'expansion et la reproduction des stratégies qui s'avèrent efficaces ?
- d) **Identifier les questions nouvelles et émergentes** : Quelles sont les pratiques efficaces qui permettent aux gouvernements d'identifier les questions nouvelles et émergentes capables de maximiser ou gêner les effets de la migration sur le développement ?

4.2 Marches à suivre possibles

Les « marches à suivre possibles » présentées ci-après sont données à des fins d'examen et de discussion. Elles reposent sur les questions soulevées ci-dessus et sont indiquées dans le but de faciliter le travail des délégués qui participent à la session 3.2 pour identifier les résultats pratiques et orientés vers l'action. Leur but n'est pas d'exclure des résultats différents ou supplémentaires.

4.2.1 Progresser vers une action efficace

L'idée de déterminer des « points focaux » (points de contacts) nationaux, gouvernementaux, interministériels/départementaux en matière de migration et de développement pourrait être activement suivie. Ces points pourraient disposer de l'autorité nécessaire pour agir comme un lien de coordination entre tous les départements gouvernementaux qui traitent les questions de migration, du développement et autres questions connexes. L'adoption d'une telle approche refléterait la volonté politique des gouvernements d'établir un consensus pour garantir la reconnaissance des interconnexions complexes entre migration et développement. Elle serait également conforme à la création des points focaux nationaux du FMMD suite au FMMD de Bruxelles de juillet 2007 et prendrait en considération les résultats du sondage sur « la cohérence politique et institutionnelle en matière de migration et de développement au sein des gouvernements » réalisés par la Suède dans le cadre de la préparation de la session 3.2 de la Table ronde du FMMD de Manille.

Les actions respectives des gouvernements pourraient être exposées lors du prochain FMMD qui se tiendra en Grèce.

4.2.2 Intégrer les questions de migration dans les plans de développement nationaux, les stratégies de réduction de la pauvreté et les politiques des donateurs et intégrer les questions de développement aux politiques de migration

L'examen systématique des programmes nationaux de développement, des stratégies de réduction de la pauvreté et des politiques de développement des donateurs entrepris pour le FMMD pourrait être étendu pour aller plus loin qu'un simple examen du document de ces programmes, stratégies et politiques jusqu'à une évaluation de leur mise en œuvre. Au cours de l'année prochaine, il pourrait être utile de choisir plusieurs pays pour servir de pilotes pour cet examen systématique, en impliquant peut-être les gouvernements issus de l'équipe qui a préparé la Table ronde 3.2. Lors du FMMD qui se tiendra en Grèce, on pourrait exposer les résultats des examens pilotes et discuter des possibilités d'intégrer ces examens aux processus d'établissement de rapports réguliers. Ces résultats pourraient également être incorporés à des initiatives en matière de coopération technique et de formation afin d'intégrer d'une manière plus efficace la migration et le développement dans les politiques, plans et stratégies.

4.2.3 Surveiller et évaluer les nouvelles initiatives en matière de migration et de développement

Le FMMD pourrait favoriser les progrès en surveillant et évaluant des nouvelles initiatives et programmes destinés à identifier les interconnexions complexes entre migration et développement. Une première étape pourrait consister en une réunion, dans les 12 prochains mois, pour discuter des stratégies d'évaluation appropriées et des méthodologies permettant de déterminer l'impact des programmes entrepris dans le domaine de la migration et du développement sur la réduction de la pauvreté, la croissance économique, les mesures du développement humain et autres indicateurs de développement. Comme nombre de ces programmes sont transnationaux, impliquant à la fois les pays d'origine et de destination, les stratégies d'évaluation auraient besoin de saisir l'impact dans ces deux pays. Un test pilote pourrait suivre l'identification des stratégies et des méthodologies. Les résultats pourraient ensuite être présentés lors du FMMD qui se tiendra en Grèce.