

Bertrand Badie
Rony Brauman
Emmanuel Decaux
Guillaume Devin
Catherine Wihtol de Wenden

POUR UN AUTRE REGARD SUR LES MIGRATIONS

Construire une gouvernance mondiale

Le pilotage de l'étude par le ministère des Affaires étrangères et européennes a été réalisé par MM. Marc Lévy et Luc Fuhrmann, du Bureau de la veille stratégique et de la prospective, sous la direction de Mme Anne Gazeau-Secret, directeur général de la Coopération internationale et du développement, et de M. Jean-Christophe Deberre, directeur des politiques du développement.

Si vous désirez être tenu régulièrement informé de nos parutions, il vous suffit de vous abonner gratuitement à notre lettre d'information bimensuelle par courriel, à partir de notre site **www.editionsladecouverte.fr**, où vous retrouverez l'ensemble de notre catalogue.

ISBN 978-2-7071-5479-8

En application des articles L. 122-10 à L. 122-12 du code de la propriété intellectuelle, toute reproduction à usage collectif par photocopie, intégralement ou partiellement, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris). Toute autre forme de reproduction, intégrale ou partielle, est également interdite sans autorisation de l'éditeur.

© Éditions La Découverte, Paris, 2008.

Les auteurs

- Bertrand Badie Professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Paris.
- Rony Brauman Médecin, ancien président de *Médecins sans frontières*, directeur de recherches à la *Fondation Médecins sans frontières*, professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris.
- Emmanuel Decaux Professeur de droit public à l'Université Panthéon-Assas Paris II.
- Guillaume Devin Professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Paris.
- Catherine Wihtol de Wenden Politologue, directrice de recherche au CNRS / CE-RI (Centre d'Etudes et de Recherches internationales) de la Fondation d'études politiques de Paris.

Avant-propos

Les auteurs ont accepté de répondre à la sollicitation de la Direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des Affaires étrangères et européennes (Bureau de la veille stratégique et de la prospective de la direction des politiques du développement) de mener en commun une réflexion prospective permettant de faire progresser notre conception de la gouvernance mondiale. La piste d'une implication décisionnelle de la société civile dans ces dispositifs internationaux s'est imposée, à la suite, en particulier, des premières expériences dans cette direction promues dans le domaine de la santé. Quant aux phénomènes migratoires, leur importance grandissante, leur mondialisation et leur manque de régulation en faisaient un cas d'application d'autant plus pertinent que l'implication de tous les acteurs paraissait aussi importante que délicate.

Le groupe a été constitué en novembre 2006 et a rendu ses conclusions en février 2008, consignées dans le présent ouvrage. Il a tenu quatorze réunions en commun, ainsi que d'autres en format plus réduit, une grande partie ayant été consacrée à auditionner des représentants d'organismes et des personnes qualifiées qui trouvent ici la marque de nos remerciements. Le groupe a effectué des missions auprès des principales organisations intergouvernementales ainsi que des ONG et des fédérations syndicales et patronales transnationales concernées, à Bruxelles, Genève, New York.

L'animation du groupe par le ministère n'a en rien limité la liberté des auteurs, dont l'investissement conséquent et la qualité des contributions a bénéficié par ailleurs du concours efficace d'une jeune attachée de recherche, Mlle Mélodie Beaujeu.

À tous, la Direction générale rend un hommage appuyé.

Introduction

Les migrants, dont certains constatent le caractère indispensable au premier regard sont bien souvent perçus collectivement comme une préoccupation, voire comme un fardeau. Nos concitoyens savent que, sans immigrés, il n'y aurait plus de chantiers de travaux publics, de services aux touristes, de travaux agricoles, d'emplois domestiques ; ils sont moins nombreux à avoir conscience que, dans cette hypothèse, les services d'urgence hospitaliers en France ne fonctionneraient pas non plus, faute de personnel médical. Le principe de l'expulsion est accepté au nom de la loi, mais critiqué dans son application, parce que souvent contraire à l'esprit des Droits de l'Homme. L'étude scientifique des migrations est étoffée, la littérature de qualité abondante ; pourtant, le sujet reste une épine irritative, matière à polémiques et simplifications souvent très éloignées des réalités contrastées de la vie. Autant de paradoxes, d'incertitudes, de contradictions, à partir desquels notre groupe a engagé un travail de réflexion, fait de synthèse des savoirs existants, d'enquêtes auprès des acteurs organisés et, *in fine*, de propositions aux décideurs politiques.

Parler d'un sujet qui fâche, voici le premier objectif de cette étude. Non par goût de la provocation mais par conviction de l'importance du problème ; non par volonté de diviser mais par souci de réunir. Son ambition est grande, puisque, en s'interrogeant sur les conditions d'une bonne mobilité, il ne s'agit de rien de moins que de changer le regard posé sur le phénomène migratoire et d'établir les bases d'une gouvernance mondiale destinée à en tirer le meilleur parti pour tous. Rechercher les intérêts communs, ceux qui rassemblent États d'accueil et États d'origine, migrants et résidents, dynamisme économique et protection sociale, tenter d'harmoniser les intérêts rivaux, tel est l'enjeu de la gouvernance qu'aborde cette étude. Pour cela, il fallait se défaire des idées reçues, y compris de celles qui fournissent de fausses assurances. Ainsi en va-t-il de cette affirmation courante selon laquelle le développement des économies peu productives – on pense aux pays africains en particulier – permettra d'enrayer les flux migratoires en provenance de ce continent. On verra qu'il n'en est rien. Ou encore que la fermeture des frontières et la coercition sont des réponses déplaisantes mais justifiées, que seules les migrations de travail sont constructives. Autant d'idées que

l'analyse des mouvements migratoires, de leurs ressorts et de leurs conséquences met- tent en défaut. Il fallait également mettre en évidence les apports et les contrastes de la migration selon les modes de perception et d'accueil des migrants. Ainsi, le phéno- mène croissant de la « circulation migratoire » ou des « migrations pendulaires » – migrants inscrits dans la mobilité et pratiquant des allers-retours fréquents –, qui per- met le maintien d'une relation stable entre des migrants et leur société d'origine, vient- il nuancer l'opposition classique entre liberté de se déplacer et liberté de s'installer. Des frontières fermées imposent la fixation, y compris clandestine, des migrants, tan- dis que des frontières ouvertes permettent une mobilité souhaitée par nombre d'entre eux et économiquement productive.

Ouverture ne signifie pas ici absence de contrôle mais volonté de réguler positive- ment des flux aujourd'hui captés par des opérateurs privés et soustraits aux contrôles de la puissance publique. Les modalités de gouvernance avancées ici s'efforcent de rendre visible et d'accompagner ce mouvement, non de le réglementer, ne serait-ce que par souci de réalisme. Il s'agit d'abord d'associer des acteurs économiques, politi- ques et sociaux dans le but d'établir le cadre de principes à l'intérieur duquel seront énoncés les droits et obligations relatifs à la migration. Une Charte, dont la discussion et la rédaction seraient le point de départ de cette nouvelle dynamique, devra fixer les termes de l'équilibre souhaitable entre libertés des personnes et pouvoirs régaliens. Les perspectives de migrations des prochaines décennies, tout autant que le vieillissement des sociétés industrielles, interdisent désormais d'ignorer le phénomène, ou de se contenter d'une stratégie d'endiguement. Il n'est pas moins vrai que le mécanisme ins- titutionnel proposé ne pourra aboutir, s'il est adopté, qu'au prix d'un changement des perceptions publiques et donc des discours politiques sur la migration. C'est à cette nécessité et à cette ambition qu'entend répondre cette étude.

1. Reconstruire l'enjeu des migrations

On est aujourd'hui comme installé dans un paradoxe des plus dangereux. Avec les progrès de la mondialisation, les facilités croissantes de transport et de communication, les migrations internationales tendent à se banaliser. En même temps, elles suscitent des craintes de plus en plus aiguës, des politiques de contrôle de plus en plus sophistiquées, des débats de plus en plus passionnés. Certes, la migration n'a pas perdu sa dimension dramatique pour celui qui l'entreprend : mais le migrant trouve dans son environnement quotidien des incitations matérielles et symboliques sans cesse plus nombreuses à bouger, voire à braver les interdictions et les dissuasions qu'on lui oppose. Cette évolution lente, mais confirmée par la très progressive montée en puissance du taux de migration mondiale (environ 3 % aujourd'hui, pour un peu plus de 2 % il y a quarante ans) s'inscrit dans un paysage désormais familier : la migration appartient d'abord à l'espace mondial devenu interdépendant et témoigne de la mobilité grandissante des personnes.

Une mobilité banalisée mais regardée comme dangereuse

Il convient que les politiques publiques, nationales et internationales accueillent avec sérénité ce constat simple. Avant de se heurter aux frontières, la migration a une existence qui lui est propre, presque méta-étatique. Avant d'être la cible des politiques nationales, elle est désormais objet potentiel de gouvernance globale. Ou cette dernière s'en saisit et offre aux États des opportunités nouvelles, ou elle s'en désintéresse et donne alors à la migration cette configuration d'objet de crainte et de répression qui la conduit tragiquement dans une impasse. Ce second choix est pour beaucoup dans l'univers des peurs qui oblitèrent aujourd'hui l'ordinaire du sujet. Lisible aux seules frontières des états, la migration est d'abord perçue comme une anomalie, une menace, une incertitude ; elle se pare même de dangers associés ordinairement aux défauts de gouvernance mondiale : elle est dénoncée comme mafieuse, imprévisible, hostile et incontrôlable.

Les espaces du multilatéralisme ont été les premiers à s'en alarmer. Le thème de la migration a été saisi par Kofi Annan, lorsqu'il était Secrétaire général de l'ONU, pour

occuper une place non négligeable dans l'agenda onusien. Dès 2000, la Division de la population à l'ONU (Département des affaires économiques et sociales) publie un rapport novateur, porteur d'un impact certain, et renforce sensiblement ses travaux sur le sujet. En 2003, le Secrétaire général se prononce clairement en faveur d'une « gouvernance globale » des processus de migration dans le monde et persuade un certain nombre d'États de mandater une commission mondiale sur les migrations internationales, indépendante, pour établir un rapport sur le sujet. En 2006, il nomme un représentant spécial, en la personne de Peter Sutherland, et met en place un « dialogue de haut niveau » sur le sujet, qui débouchera sur le Forum mondial sur la migration et le développement¹. Cette volonté très nette d'installer ce thème au centre des préoccupations du multilatéralisme ne trompe pas. Elle exprime certes l'intérêt du précédent Secrétaire général pour les questions sociales internationales et sa volonté de renforcer la Maison de verre face aux États, en s'en saisissant activement, mais elle traduit surtout la conviction que les questions de mondialisation s'installent progressivement au centre des enjeux internationaux majeurs et qu'ils sont, à ce titre, autant d'exigences prioritaires pour construire la paix et la sécurité collective.

En même temps, ce tournant éclaire les faiblesses présentes du système onusien : l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est extérieure à celui-ci tandis qu'on ne compte plus les institutions ou agences spécialisées du système des Nations Unies qui développent des activités sur ce sujet. À l'ONU en tant que telle s'ajoutent l'OIT, le HCR, le PNUD, le HCDH, sans compter la Banque mondiale, l'OMC².... Le traitement multilatéral de la question, à mesure qu'il s'impose intellectuellement, crée ainsi les conditions de sa propre défaite en s'installant dans l'éclatement, la rivalité, voire la cacophonie. L'enjeu social se double donc d'un enjeu institutionnel qui le paralyse et le condamne dangereusement à l'occultation. Il est même à craindre que la question devienne à terme un instrument d'affirmation et de compétition entre les mains des agences spécialisées, reconstruit à souhait en fonction des intérêts propres à chacune.

¹ Cf. *infra*.

Pour une gouvernance multi-acteurs

Il est dès lors indispensable de recentrer clairement la question autour des exigences spécifiques à la logique de gouvernance, afin d'en dégager les lignes directrices et d'imaginer ensuite les moyens institutionnels et nécessaires à leur mise en œuvre. On doit d'emblée rappeler que gouvernance n'est pas synonyme de gouvernement, mais indique au contraire un cadre de conception, de réflexion et de délibération permettant de réunir des acteurs publics et des acteurs privés, des acteurs nationaux, internationaux et transnationaux, participant tous à la définition d'objectifs communément partagés, réunissant, ou du moins coordonnant leurs moyens et leurs ressources pour parvenir à un traitement plus fonctionnel et plus rationalisé des problèmes considérés. Soulignons tout de suite que la méthode ne suppose nullement l'abolition des choix souverains des États, mais entend encadrer ceux-ci dans un champ des possibles et du raisonnable. Au lieu que cette limitation des souverainetés se fasse sous les coups de processus incontrôlables ou mafieux, comme aujourd'hui, elle devrait ainsi s'opérer par la pleine et juste mesure de ce qu'il est possible de faire compte tenu de ce que le monde est devenu, de ce que sont les intérêts de tous et de chacun, de ce que peuvent être les biens communs de l'humanité.

Nous nous trouvons ainsi de plain-pied dans le monde des migrations, tel qu'il est et tel que nul ne pourra jamais l'abolir. Telle est déjà la première précaution à prendre : les paramètres de la migration, qui appartiennent totalement à la mondialité (c'est-à-dire au résultat des interdépendances globales), ne sont que très peu sensibles aux politiques d'État et à leurs sinuosités, qu'il s'agisse des États d'origine, des États d'accueil ou des États de transit. Ces politiques sont elles-mêmes assez désordonnées, mais globalement moins portées à la répression qu'on ne le croit communément. Ainsi 54 % des États d'aujourd'hui cherchent à maintenir le flux d'immigration auquel ils sont exposés, 22 % cherchent à le réduire, 6 % à l'augmenter, tandis que 18 % n'ont aucune politique clairement articulée. Un quart seulement des États sujets à l'émigration cherchent activement à contenir celle-ci, si on laisse de côté la question particulière de

² OIT : Organisation internationale du travail ; HCR : Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés ; PNUD : Programme des Nations unies pour le développement ; HCDH : Haut Commissaire aux droits de l'homme ; OMC : Organisation mondiale du commerce.

l'exil des cerveaux³.

C'est donc à l'intérieur même du monde des migrants⁴ qu'il faut aller chercher les éléments de comportement les plus explicatifs, voire les micro-stratégies les plus actives et les plus déterminantes. Il est méthodologiquement indispensable de prendre en compte les dimensions affectives, évaluatives et normatives qui les structurent. Au lieu de postuler dangereusement qu'on peut les abolir par décret, il convient de les concevoir comme autant de micro-intérêts susceptibles de s'harmoniser, au moins partiellement, avec les autres intérêts en concurrence. Le propre de la gouvernance est de favoriser l'articulation et l'agrégation de ces intérêts, peu lisibles, parfois non conscients, d'autant plus complexes à saisir qu'ils sont fortement individualisés, renvoyant plus à des assemblages de préférences individuelles qu'à des flux organisés. La gouvernance, si elle est convenablement menée, aide ainsi à faire émerger ces intérêts, à les rationaliser et à les convertir en partenariats réels.

Or, l'extrême complexité du dossier des migrations tient en même temps à l'absence d'un partenariat évident, indiscutable, avec un nombre extrêmement élevé d'acteurs sociaux qui se considèrent comme impliqués et dont les intérêts sont objectivement mêlés à l'évolution même des processus migratoires : entrepreneurs, salariés, acteurs religieux, ONG spécialisées dans les Droits de l'homme, dans la protection des populations, dans le développement, collectivités territoriales. Le succès d'une gouvernance globale passe par leur mobilisation, donnant ainsi tout son sens à la méthode proposée. Rares sont, de fait, les enjeux mondiaux qui appellent à ce point une gouvernance multi-acteurs et dont la détérioration s'explique par les effets contre-indiqués de l'unilatéralisme.

Celui-ci a, pour le moins, produit des échecs et des souffrances. Qu'il soit incitatif ou répressif, l'acte unilatéral cadre mal avec la complexité, la nature profondément sociale et transnationale de la migration. Naguère, l'aide au retour n'a été porteuse d'aucun effet probant ; aujourd'hui, l'illusion du co-développement ne fait pas davantage recette : l'acte de migrer est trop chargé d'un imaginaire nourri de différentiels et

³ ONU, Division de la population, Plaquette d'information « *International Migration 2006* ».

de décalages de toute sorte pour que le seul maintien d'un retard entre deux sociétés ne vienne pas agir en force d'attraction et en incitation à bouger. L'expérience, autant du XIX^e siècle en Europe que, de nos jours, dans le monde, est là pour montrer que le développement n'éteint pas le flux de migration, bien au contraire. Quant à la coercition, porteuse de souffrances, d'atteintes aux Droits de l'homme et d'ambiance alarmante de stigmatisation, elle est évidemment coûteuse pour tous sans se révéler vraiment efficace. Elle suscite au contraire des stratégies complexes de contournement, elle régale les entreprises mafieuses, elle conduit à des surenchères pernicieuses et installe la clandestinité au centre même des drames sociaux visibles au quotidien, que ce soit aux frontières, dans les centres de rétention, à l'école ou dans le monde du travail, créant de surcroît une clientèle facile pour les entrepreneurs de violence.

Cet échec d'un traitement uniquement politique et national de la question de la migration explique cette réévaluation en même temps sociale et multilatérale du sujet. Il rend compte d'une évolution remarquable qui s'opère sur le plan onusien, avec les initiatives précitées de l'ancien Secrétaire général mais aussi à l'échelle européenne, comme le suggère le *Livre Vert de l'Union européenne* en 2005⁵. Il engage à inverser la méthode d'appréhension de la migration : au lieu d'être saisie en fonction des logiques de frontières et de territoires, elle doit d'abord être comprise pour elle-même comme fait social total et ordinaire, en commençant donc par une réflexion sur le phénomène tel qu'il est et tel qu'il se présente, en mettant ensuite en scène les acteurs qu'il implique et les intérêts sociaux qu'il intègre. Ce regard sur la réalité permettra ensuite de poser les questions que suscite l'idée même de gouvernance et de déboucher ainsi sur les orientations politiques et les propositions d'action qui en dérivent. Dans une problématique de cette nature, nul ne saurait y perdre, surtout pas les États : justement soucieux d'un ordre politique dont ils sont les gérants, porteurs d'intérêts nationaux qu'on ne saurait effacer, ceux-ci ne peuvent que bénéficier d'un traitement social et global d'un phénomène qui trouve, dans cette thérapie, les conditions optima-

⁴ D'après la définition qu'en donne l'ONU, les migrants sont des personnes nées hors de leur pays de résidence, qui ne sont pas nécessairement des étrangers s'ils ont acquis la nationalité du pays d'accueil.

⁵ COM/2004/0811 : *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*, Bruxelles, 11 janvier 2005.

les de sa rationalisation. À ce titre, la gouvernance ne peut déboucher que sur un modèle « gagnant-gagnant-gagnant⁶ », réduisant au maximum les externalités négatives et les dysfonctions d'un phénomène appréhendé à partir d'une seule juxtaposition de lectures nationales, donc fragmentées.

⁶ Nous parlerons de modèle « gagnant-gagnant-gagnant » pour montrer que le jeu par lequel le gain des uns n'implique pas la perte des autres inclut non seulement les États d'origine et d'accueil, mais aussi les migrants.

2. Un fait social ordinaire

Ce nouveau regard passe par une banalisation de l'immigration et de ses effets, car il y aura toujours des migrations, comme il y a des naissances et des décès. Il en résulte une généralisation des comportements de mobilité par-delà les frontières, y compris en bousculant les souverainetés des États-nations, une émergence de l'individu migrant comme acteur à part entière des relations internationales et un marquage de l'empreinte du phénomène migratoire dans les faits sociaux quotidiens. L'immigration est en effet porteuse de modifications dans le marché du travail mais aussi de métissages, de mixité culturelle, de double nationalité, de pluralité des allégeances.

La migration internationale est l'un des principaux facteurs de transformation du monde dans lequel nous vivons. Elle en est aussi la conséquence, car elle entretient des relations complexes avec la mutation des sociétés et des économies, sur des distances de plus en plus vastes et qui entretiennent entre elles des interdépendances multiples. Elle a toujours fait partie des évolutions économiques et politiques, constituant un moteur de changement dans les sociétés de départ et d'accueil. Le développement chaotique de nombreuses régions du monde est associé à une croissance récente de la migration (exode rural, urbanisation désordonnée, progrès de la scolarisation, dépendance à l'égard des transferts de fonds). Ce phénomène a existé dans l'Europe de la fin du XIX^e siècle et de la première moitié du XX^e siècle, mais il est nouveau dans les régions du Sud et d'Europe orientale qui sont entrées aujourd'hui en mobilité. Il est possible qu'au vu des perspectives démographiques pour 2050 (2 milliards d'habitants en Afrique, 1,6 milliards en Inde, stabilisation de la population chinoise et sur le pourtour sud de la Méditerranée⁷), l'offre de migration commence à décroître dans les régions de départ où la population stagne, entraînant une concurrence internationale pour la main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée, soulignant l'obsolescence des politiques migratoires actuelles.

Quelques chiffres

⁷ ONU, Division de la Population, *Rapport 2006 sur les migrations internationales*.

En ce début de XXI^e siècle, les flux migratoires se sont mondialisés. Presque tous les pays du monde sont aujourd'hui concernés, de près ou de loin, par les migrations, qu'il s'agisse du départ, de l'accueil ou du transit, certains pays étant l'un et l'autre à la fois, l'émigration suscitant une immigration nouvelle venue la combler. Ce phénomène, aujourd'hui global, est le fruit d'une conjonction de facteurs qui se sont produits au cours des vingt dernières années.

Quelques chiffres permettent d'en mesurer l'importance, même si les migrations dans certaines régions du monde restent mal connues (Afrique sub-saharienne, Amérique latine). Les migrants représentent près de 3 % de la population mondiale : selon les Nations unies⁸, en 2005, on en comptait 191 millions dans le monde, dont 115 millions dans les pays développés et 75 millions dans les pays en développement. Cette progression s'est effectuée rapidement : 75 millions en 1965, 155 millions en 1990. Alors que la population mondiale s'est accrue d'environ 1,7 % par an de 1985 à 1990, la part des migrants s'accroissait de 2,59 %. Entre 1990 et 2005, leur nombre dans le monde a augmenté de 36 millions, dont seulement à peine 3 millions dans les pays en développement. Ainsi en 2005, 61 % des migrants vivaient dans les pays développés. La répartition des migrants par continent était la suivante : 34 % en Europe, 23 % en Amérique du Nord, 28 % en Asie, 9 % en Afrique et 4 % en Amérique latine et dans les Caraïbes. 28 pays accueillent 75 % des migrants. Les États-Unis en comptent 20 %, gagnant 15 millions de migrants entre 1990 et 2005, suivis par l'Allemagne, le plus grand pays d'immigration en Europe – le nombre d'immigrés y a presque doublé depuis la chute du mur de Berlin, si l'on y ajoute les « Aussiedler⁹ » –. Vient ensuite l'Espagne, qui a connu le plus fort afflux en Europe ces cinq dernières années.

Concentrés dans un nombre de pays restreint, les migrants représentent au moins 20 % de la population dans 41 pays, en particulier dans les pays du Golfe, en Arabie Saoudite, à Hong-Kong, en Israël, en Jordanie, à Singapour, au Luxembourg, en Suisse, en Australie. Les femmes en constituent la moitié (49,6 %) et ont devancé les

⁸ Nations unies. Assemblée générale. *Migrations internationales et développement*. Rapport du Secrétaire Général, mai 2006, p. 32.

⁹ On désigne par « Aussiedler » les Allemands dits « ethniques », installés pour l'essentiel en Russie et dans les pays baltes parfois depuis Catherine II, qui sont retournés en Allemagne le plus souvent

hommes dans les pays développés depuis 1990. 80 % des migrants vivant dans les pays en développement sont originaires d'autres pays en développement, tandis que 54 % des migrants vivant dans les pays développés sont originaires de pays en développement. Seulement 8,5 % des immigrants dans les pays de l'OCDE proviennent de l'Afrique, tandis que 16,8 % sont originaires d'Asie, 13,5 % d'Europe et 25 % d'Amérique Latine¹⁰. Les migrants sont ainsi inégalement répartis dans le monde.

Le migrant « moyen » est originaire d'Asie – continent qui est le plus grand réservoir mondial de population, vit et circule en Asie, dans un pays en développement. Or, ce portrait-robot cache différents types de migrants :

- migration d'établissement : l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Nouvelle Zélande admettent des migrants auxquels ils octroient un titre de résident permanent au regard du regroupement familial, de la qualification professionnelle recherchée ou de l'asile ;

- migration de travail (contractuels, stagiaires, saisonniers, personnel d'entreprises multinationales), dont le nombre est passé en Europe de 6,4 à 9,6 millions de 1990 à 2005 pour une population totale d'étrangers de plus de 20 millions ;

- migration familiale importante, notamment dans les pays européens, où elle a représenté plus de la moitié des migrations depuis ces dix dernières années, si on y inclut la migration pour mariage ;

- migration étudiante, avec 2 millions d'étrangers inscrits en 2000 dans les universités des pays développés ;

- réfugiés et demandeurs d'asile (dont le nombre a chuté de 18,5 millions en 1990 à 13,5 millions en 2005), les pays en développement en abritant 10,8 millions ;

- migrants illégaux (estimés à environ 12 millions aux États-Unis mais difficiles à comptabiliser en France et en Europe) parfois absorbés par les régularisations occasionnelles ;

- enfin, le cas particulier des touristes, un phénomène en expansion.

après la chute du rideau de fer et ont pu y acquérir la nationalité allemande fondée alors sur le droit du sang. Ils sont appelés « les Russes » en Allemagne.

¹⁰ Centre de développement de l'OCDE, *La cohérence des politiques au service du développement : migrations et pays en développement*, 2007, p. 22-23.

Les facteurs de la mobilité

Plusieurs facteurs illustrent la forte hausse des migrations. La plupart s'expliquent par la conjoncture de ces vingt dernières années.

L'information, tout d'abord : un imaginaire migratoire s'est construit sous l'influence des médias et notamment de la télévision, qui donne à voir au travers de ses films et de ses informations un eldorado occidental, parfois à proximité, fait de consommation et de libertés, avec des salaires sans commune mesure avec les pays de départ pour la même qualification ou le même emploi. Ce rêve est également alimenté par les migrants eux-mêmes, qui transfèrent des fonds et reviennent en vacances avec les symboles de la prospérité.

La persistance de zones de fracture économique, politique, sociale et démographique, génératrices de migrations clandestines (Méditerranée, frontière américano-mexicaine, frontières orientales de la Russie avec la Chine), ainsi qu'aux portes de l'Europe (Gibraltar, Ceuta et Melilla, îles Canaries, îles siciliennes, îles grecques) ou du fait de dispositifs juridiques différents (le Pas-de-Calais pour le Royaume Uni) est une forte incitation à tenter sa chance ailleurs.

L'urbanisation rapide dans les grandes métropoles des pays en développement, favorise l'élaboration de nombre de projets migratoires vers les villes globales des pays développés du fait de l'accélération de l'exode rural. Dans ce cas, ce sont moins les facteurs qui poussent les migrants hors de chez eux (« push » : démographie et pauvreté) que les facteurs d'attraction (« pull » : l'envie de richesse et parfois d'Occident) qui dominant : les migrants sont de moins en moins des ruraux analphabètes et pauvres, leur profil devenant celui d'urbains scolarisés qui ont pu accumuler un pécule et tenter l'expérience du franchissement des frontières.

L'élargissement du champ de la mobilité du fait de la baisse du coût des transports transforme des logiques migratoires en champs migratoires mondialisés, par exemple dans les pays du Golfe où les migrations inter-arabes sont nombreuses.

L'économie du passage, qui a toujours existé, s'est particulièrement développée à la mesure de la fermeture des frontières et de l'offre accrue de moyens de transport. La frontière est devenue une ressource. Des réseaux transnationaux se sont construits à l'est, depuis la chute du mur de Berlin, en Asie et, de façon plus artisanale, au sud,

proposant leurs services d'un bout à l'autre du voyage. Cette économie est devenue prospère et s'enrichit à la faveur de la sophistication des documents exigés. Elle constitue souvent une offre de mobilité pour une population entreprenante et désœuvrée.

La généralisation progressive des passeports, survenue il y a moins de vingt ans à l'Est et au Sud a généré dans les esprits un droit à la mobilité. Alors que beaucoup de pays rendaient difficile la sortie (pays du bloc communiste, régimes autoritaires et dictatures, comme le Portugal, naguère premier pays d'immigration vers la France qui ne délivrait qu'exceptionnellement des passeports, et quelques pays africains), aujourd'hui peu d'entre eux l'interdisent ou l'accordent avec parcimonie (Chine, Corée du Nord, Cuba). Ce « droit de sortie », quoique fortement limité du fait des politiques de contrôle des pays d'accueil, a provoqué une envie de mobilité comme mode de vie. On la trouve notamment parmi les migrants pendulaires des pays de l'est européen vers l'ouest, s'installant dans une co-présence entre plusieurs espaces.

L'asile, a, quant à lui, explosé dans les années 1990 pour diminuer rapidement ensuite : Balkans, Afrique des Grands Lacs, Algérie, Proche-Orient (à travers la question kurde), Afghanistan, Irak, Iran, Sri Lanka, Amérique centrale. À ceux qui ont obtenu le statut de réfugié de la Convention de Genève, se sont ajoutées les personnes déplacées (7 sur 20 millions en 2004), comme dans la Corne de l'Afrique, accueillis par des pays en crise, aussi pauvres que ceux qu'ils ont quittés.

Un autre facteur de migration est la création de larges espaces de libre circulation des personnes et des marchandises (Union européenne, États-Unis/Canada, marché nordique) pour ceux qui peuvent librement franchir les frontières.

L'existence de solidarités, elles aussi transnationales de nature familiale, économique, associative (les associations de développement), culturelle (notamment linguistique), religieuse (pèlerinages chrétiens ou musulmans) est un autre facteur d'appel ; il crée des liens, des interdépendances, traverse les frontières, et génère des « couples migratoires » – un groupe national fortement majoritaire dans un seul pays d'accueil – ou au contraire des quasi-diasporas – un même groupe dans une multiplicité de pays et une activité transnationale qui relie entre elles ces communautés dispersées, parfois à l'échelon régional ou transcontinental.

Enfin, la construction de nouveaux réseaux, fruits de la mondialisation, sans aucun

lien avec le passé colonial ni la proximité géographique ou culturelle : il en va ainsi de beaucoup de nouvelles migrations asiatiques dans le monde, des nouveaux demandeurs d'asile de la CEI vers l'Europe qui cherchent à venir là où une tête de pont a été constituée, de réseaux religieux (congrégations religieuses pour les Philippins et les Polonais en Italie) ou locaux (Roumains).

De nouvelles tendances

Le modèle fondamental affectant les dynamiques migratoires futures sera le changement démographique. Dans le monde, le face-à-face démographique et économique se poursuit. Le dernier rapport du SOPEMI 2007 de l'OCDE¹¹ souligne que les migrations internationales ont continué d'augmenter dans 17 pays de l'OCDE. En revanche, on sait très peu de chose sur la mobilité des personnes dans certaines régions d'Amérique latine, d'Asie et surtout d'Afrique qui ne fournissent pas de chiffres au SOPEMI ; les migrations Sud-Sud et interrégionales sont mal connues. S'agissant de l'immigration légale, les plus fortes progressions entre 2005 et 2007 ont été observées aux États-Unis, en Espagne, au Royaume-Uni, en Italie, en Irlande et en Nouvelle-Zélande. Dans la plupart des pays, l'immigration familiale représente entre 45% et 60 % des migrations permanentes (70 % aux États-Unis). Les migrations humanitaires constituent entre 15 et 20 % de l'immigration au Royaume-Uni, Norvège et Canada et près de 30 % aux Pays-Bas. Les déplacements volontaires ethniques demeurent importants au Japon (nikkeijins¹²) et en Allemagne (Aussiedler), tandis que ceux des retraités le sont en France, en Espagne et au Portugal. En Europe, Pologne et Roumanie sont devenues les principaux pays de départ à destination du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Irlande et de l'Autriche. On observe une progression de l'émigration au départ de l'Inde et de la Chine. Le Mexique, premier pays de partance vers les États-Unis, ne représente plus que 15 % des flux car l'immigration s'est diversifiée. Quant aux migrants africains hors du continent, ils ont pour première destination l'Europe puis l'Amérique du Nord. Le Maroc, la Turquie et le Mexique sont de-

¹¹ SOPEMI : Système d'observation permanent des migrations de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

¹² Japonais installés au Brésil et dans d'autres pays d'Amérique Latine au XIX^e siècle rentrant dans leur pays d'origine.

venus des terres d'accueil et de transit pour des migrants venus de plus loin. La crise au Moyen-Orient continue à générer un vaste exode, notamment vers les pays voisins, Syrie, Iran, Pakistan.

La plupart des pays de l'OCDE s'attendent à des pénuries d'immigrés hautement qualifiés car leurs économies reposent de façon croissante sur le savoir, mais l'emploi immigré se concentre dans les services et dans les emplois peu qualifiés, qu'ils cherchent à attirer avec une immigration saisonnière. Avec le vieillissement démographique annoncé au cours des quinze prochaines années, notamment en Europe et au Japon, le nombre des inactifs dépassera celui des actifs. Faute de migrations, la population d'âge actif commencera à décliner dans un contexte de demande accrue de biens et de services ; à l'horizon 2030, dans tous les pays européens, le seul facteur de croissance de la population sera l'immigration. Or, un pourcentage croissant de la population mondiale vit dans les 175 pays en développement, alors que la richesse et les revenus sont concentrés dans les 25 pays les plus développés. Sur la rive sud de la Méditerranée, 50 % de la population a moins de 25 ans et le chômage atteint 30% à 40 % de cette tranche d'âge.

Les migrations se modifient, d'abord dans la structure et dans la façon qu'ont les pays d'accueil – et potentiellement de départ – de les gérer. On parle aujourd'hui de « circulation migratoire » : beaucoup de nouveaux migrants aspirent à circuler, sans nécessairement souhaiter se sédentariser définitivement, et beaucoup de pays d'accueil croient pouvoir résoudre ainsi l'épineux problème de l'intégration. C'est la conséquence d'une plus grande mobilité des facteurs de production, comme le capital et la main-d'œuvre très qualifiée, mais aussi des plus grandes facilités de partir, revenir et repartir. Ceux qui vivent ainsi ont souvent un statut de résident privilégié, des titres de séjour à entrées multiples ou la double nationalité, situation qui tend à se développer. Plus les frontières leur sont ouvertes, plus ils circulent et moins ils s'installent, puisqu'ils peuvent aller et venir. Ceux qui se sédentarisent de façon aléatoire et non prévue sont ceux pour qui les frontières sont fermées, ceux qui sont entrés clandestinement ou ont un statut précaire : s'ils repartent chez eux, ils ne pourront plus revenir. Plus les frontières leur sont fermées, plus ils s'installent, d'autant plus que chez eux, souvent, il n'y a aucun espoir de voir leur existence changer à l'échelle d'une vie. En un mot,

l'ouverture des frontières favorise la mobilité et la fermeture la sédentarisation des migrants, ce qui va à l'encontre de bien des idées reçues¹³.

Un autre élément nouveau réside dans le changement de regard économique des pays d'accueil et de départ sur la migration : longtemps considérés comme peu productifs, les transferts de fonds des migrants sont aujourd'hui appréhendés comme un facteur essentiel du développement des pays d'origine. D'après la Banque mondiale, les envois de fonds ont plus que doublé au cours de la décennie écoulée, passant de 102 milliards de dollars en 1995 à environ 232 milliards de dollars en 2006. Les États d'accueil essaient de coopérer avec les régions de départ pour favoriser les investissements productifs et la création d'entreprises ; les États de départ commencent à changer de discours sur les effets négatifs de l'émigration, et certains favorisent même l'exportation de leur main-d'œuvre (Philippines – dont un ressortissant sur onze est un migrant –, Indonésie). En 2005, 14 milliards d'euros ont été envoyés par les migrants travaillant en Europe vers leurs régions d'origine. Des associations de développement sont soutenues par des régions d'accueil comme l'Union européenne pour canaliser cette manne. Mais cette approche favorable à la mobilité est en décalage par rapport aux politiques migratoires des pays d'accueil, qui justifient leurs politiques restrictives par leurs opinions publiques réputées majoritairement critiques à l'égard de l'immigration.

Enfin et surtout, le regard international a changé : les rapports des organisations internationales, sous l'impulsion notamment de l'ONU et d'ONG, révèlent les effets bénéfiques des migrations. Tant pour les sociétés de départ (transferts de connaissances et de technologies, stimulation de l'économie par la migration la plus qualifiée dans les sociétés d'origine, limitation du chômage, changement des mentalités) que pour les pays d'accueil (occupation de métiers délaissés par les nationaux, solution aux pénuries de main-d'œuvre, apport démographique, accroissement de la consommation, création d'entreprises dans des niches inexplorées, créativité culturelle).

Les pays qui tireront le meilleur parti de ces migrations sont ceux qui sauront le mieux les intégrer et éviter que la mobilité ne soit perçue comme perturbatrice, voire

¹³ Catherine WIHTOL DE WENDEN, *Faut-il ouvrir les frontières ?* Presses de Sciences-Po, Paris, 1999.

subversive vis-à-vis du pouvoir politique. Le plus grand risque est celui de ne rien faire, car les migrations clandestines interpellent un monde en mouvement dépourvu de règles communes.

3. Une combinaison d'acteurs et d'intérêts sociaux

Les acteurs qui gravitent autour des migrations internationales sont multiples : si l'État d'accueil reste encore le principal maître du jeu, de concert avec des mécanismes en voie de communautarisation dans l'Union européenne, qui déplacent la décision de l'échelon national à l'échelon européen, les entreprises sont particulièrement impliquées, tandis que l'État d'origine commence à émerger timidement. D'autres acteurs agissent plutôt comme contre-pouvoirs, soit à l'échelon international (organisations intergouvernementales/OIG, ONG, syndicats), soit à l'échelon régional (associations de co-développement, associations humanitaires et de défense des Droits de l'homme), soit à l'échelon national ou local (associations de défense des droits des migrants, associations civiques ou culturelles).

Leurs intérêts s'opposent souvent sur la question de l'ouverture ou de la fermeture des frontières. Cette distinction initiale s'articule autour d'autres enjeux en plusieurs lieux de débat et d'affrontement : le marché du travail et de l'immigration clandestine, les phénomènes de mode (espoir d'une vie meilleure) et d'opinion (peur de l'immigration), les négociations bilatérales sur les flux, les débats nationaux et internationaux, la recherche d'une règle choisie en commun (instance multilatérale de régulation)¹⁴.

Pour ou contre la liberté de circulation

Les partisans de l'ouverture estiment que la conception souverainiste et sécuritaire des flux migratoires n'est pas réaliste. Concurrencé par des réseaux transnationaux économiques, familiaux, culturels ou liés à l'économie du voyage, l'État n'est plus toujours le principal acteur. Des valeurs universelles comme le droit à la mobilité pour tous s'opposent à des considérations de solidarité entre les États d'accueil (comme la solidarité européenne) ou à l'intérieur même de ceux-ci (difficile acceptation par l'opinion publique). Les pays de départ sont confrontés à des enjeux de plus en plus

¹⁴ Jean-Michel SEVERINO et Olivier CHARNOZ, « *De l'ordre global à la justice globale. Vers une politique mondiale de régulation* », document de travail 2007, p. 13. Ces auteurs distinguent, à la ma-

vastes : désertification, réchauffement climatique et catastrophes naturelles (réfugiés environnementaux) ; faible rentabilité des métiers agricoles et de l'exploitation des ressources, quand celles-ci sont mises en valeur par des pays émergents important leur main-d'œuvre sur place ou industrialisant la production (exode rural et urbanisation des pays en développement) ; crises politiques nationales ou régionales mettant sur les routes des exilés forcés ou volontaires (réfugiés et déplacés) ; marasme économique et politique ; absence d'espoir de voir la situation s'améliorer à terme sur place et très grandes inégalités (immigration économique, familiale et matrimoniale, exode des cerveaux) ; crise sociale (départ des femmes, des mineurs isolés).

Les défenseurs du droit de migrer s'appuient sur des principes philosophiques inspirés de Voltaire¹⁵, de Kant (le citoyen du monde¹⁶) et à sa suite, d'auteurs comme Zygmunt Baumann (la démocratisation des frontières comme solution au fait de vivre ensemble dans un monde plein). Ils se fondent aussi sur la Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948 (« toute personne a le droit de quitter un pays y compris le sien¹⁷ »), sur la Convention des Nations unies sur les droits des travailleurs migrants et de leurs familles de 1990, sur les Conventions de l'OIT (n° 97 et 143) et du Conseil de l'Europe¹⁸, et surtout sur le phénomène des sans-papiers.

Ils soulignent la contradiction entre la libre circulation des idées, des marchandises, des fonds et les restrictions à la circulation des personnes (le « paradoxe libéral », développé par James Hollifield¹⁹), ce qui pénalise le marché du travail et l'économie (proposition n° 222 du rapport Attali²⁰ « accueillir plus de travailleurs étrangers ») et porte atteinte aux droits fondamentaux. Ils insistent sur le fait que dans le contexte

nière des institutions de la Rome antique, plusieurs niveaux de débat : le marché, la foule, l'arène, le forum, le contrat.

¹⁵ Dans son *Dictionnaire philosophique* (1764), Voltaire fustige les monarchies d'Europe qui interdisent à leurs sujets de sortir de leurs territoires. Il montre par là même qu'à l'époque, et jusqu'au milieu du XIX^e siècle, c'était la sortie et non l'entrée (comme aujourd'hui) qui était prohibée.

¹⁶ Emmanuel KANT, *Projet de paix perpétuelle* (1795). Celui-ci distingue entre le droit de circulation (universel) et le droit d'installation (soumis à la volonté des États).

¹⁷ Ce texte, écrit dans un contexte de guerre froide, se garde d'énoncer le droit à l'installation dans un autre pays. Cf. Monique CHEMILLIER-GENDREAU, in Etienne BALIBAR *et al.*, *Sans papiers : l'archaïsme fatal*. La Découverte, Paris, 1999.

¹⁸ Cf. *infra*.

¹⁹ Wayne CORNELIUS, James HOLLIFIELD, Philip MARTIN (dir.), *Controlling Migration, A Global Perspective*, Stanford University Press, Stanford, 1994.

mondialisé du XXI^e siècle, ceux qui circulent ont dans l'ensemble paradoxalement moins de droits que ceux qui sont sédentaires²¹. La fermeture des frontières favorise les inégalités de développement, met fin aux mobilités séculaires des « norias » bénéficiaires aux sociétés de départ et d'accueil. Elle bloque, également, le dialogue culturel et l'échange économique, social et démographique entre les grandes lignes de fractures du monde (rives nord et sud de la Méditerranée, frontière américano-mexicaine, frontières de la nouvelle Europe avec ses voisins, frontière orientale de la Russie avec la Chine, relations entre le Japon et l'Australie et leurs voisins...).

Les expériences d'ouverture à l'est de l'Europe, préfigurant l'élargissement de l'Union européenne au début des années 1990, ont montré que des migrations pendulaires s'y sont créées du fait de la liberté de circuler²² alors que la fermeture des frontières européennes au Sud a maintenu sur place des migrants en situation irrégulière, sans autre issue qu'une hypothétique régularisation. Leur mobilité n'est alors que forcée, dans le cadre de reconductions à la frontière et d'expulsions, précédée de temps d'attente dans des centres de rétention où l'exercice des droits est précaire.

Les exemples de l'Espagne ou de la Californie, qui doivent en partie leur croissance économique à l'immigration, plaident en faveur de l'ouverture. Les pays d'accueil, qui s'abritent derrière la rigidité des systèmes de contrôles (visas) exercés à distance, gagneraient à voir circuler des migrants qui ne sont pas les plus pauvres, qui souhaitent pouvoir aller et venir librement et qui se sédentarisent d'autant moins qu'ils peuvent circuler. L'échec partiel de la fermeture des frontières porte à réflexion : développement de l'immigration clandestine et des filières de passage, morts par milliers aux frontières de l'Europe et des États-Unis, coût humain et financier du dispositif répressif, dépendance des politiques répressives de l'opinion publique, violations des droits de l'homme, gâchis économique dans l'utilisation des ressources humaines, amalgame de l'immigration clandestine avec la criminalité organisée.

Le jeu consiste à donner à l'opinion publique l'illusion que les migrations sont

²⁰ Commission Attali, *Pour la libéralisation de la croissance, 316 propositions*, Rapport remis au Président de la République, janvier 2008.

²¹ Congrès mondial de la FIDH (Fédération internationale des Droits de l'homme) à Lisbonne en avril 2007, et dont le thème portait sur les migrations.

contrôlées, tout en sachant que l'immigration clandestine sert le marché du travail, du fait des salaires à bas coût qu'elle permet.

Dans ce débat, et avec des arguments différents, les pays de départ bénéficiaires des transferts de fonds et soucieux d'exporter leurs excédents de main-d'œuvre et leur contestation sociale, les défenseurs des Droits de l'Homme et les protagonistes de l'économie libérale plaident en faveur de l'ouverture (notion de « migration de nécessité »).

Les opposants à la liberté de circulation sont à la fois les souverainistes, les protectionnistes et ceux qui craignent une crise de l'État Providence. L'argument est lié à la fois à la pérennité de l'État dans l'exercice de sa souveraineté sur les frontières, à la sécurité, au système de protection sociale et aux difficultés de l'intégration des générations issues de l'immigration.

Le développement de la citoyenneté sociale, dans les pays européens notamment, implique une solidarité de l'État à l'égard des résidents légaux pour l'accès aux droits sociaux. C'est un argument fort contre l'ouverture des frontières, car le lien social se noue autour de ce bien commun à l'intérieur d'un même pays, en Europe mais aussi aux États-Unis (proposition 187 de la Californie contre l'accès aux droits sociaux des migrants en 1994). Cette notion de solidarité sociale intègre les affrontements autour du coût social de l'immigration et de la lutte contre l'insécurité et l'exclusion, des thèmes exploités par l'extrême droite en Europe comme aux États-Unis.

Les États occidentaux se trouvent alors écartelés entre la sanction électorale de l'entr'ouverture des frontières, les impératifs sécuritaires internationaux, la crise démographique, les pénuries de main-d'œuvre, la compétitivité pour le recrutement des élites et le respect des Droits de l'Homme. L'immigration est-elle une partie de la solution ou une partie du problème, comme le déclarait Kofi Annan dans son allocution au Parlement européen en janvier 2004 : « La majorité des migrants sont une chance pour l'Europe... Les migrants ont besoin de l'Europe et l'Europe a besoin des migrants. Une Europe fermée serait une Europe plus faible, plus pauvre, plus vieille. Une Europe ouverte sera plus riche, plus forte, plus jeune... Les migrants sont une partie de

²² Anne de TINGUY, *La Grande Migration*, Plon, Paris, 2004 ; voir aussi Serge WEBER, *Des chemins qui mènent à Rome*, Thèse de géographie, Université Paris I, 2004.

la solution et non une partie du problème » ?

La société civile : associations, syndicats et secteur privé

La complexité de la combinaison des acteurs pour la constitution d'un régime international des migrations est liée au fait que le champ de la société civile est dispersé dans les pays d'accueil sur ce sujet et peu diversifié dans les pays de départ. Favoriser l'émergence d'une société civile est une politique en soi et les politiques publiques d'immigration se sont montrées timides, voire méfiantes dans ce domaine²³. Des millions de personnes sont en mouvement dans le monde, sans aucun statut. Dans les pays d'accueil, ils trouvent des relais de soutien. Depuis trente ans, on assiste ainsi en France à un conflit entre l'État et les associations de défense des Droits de l'homme (GISTI, LDH, CIMADE, Églises, associations antiracistes, associations d'immigrés par nationalités...²⁴) sur les flux migratoires. Un mouvement associatif européen est apparu face à la politique de Bruxelles sur l'asile (ECRE)²⁵, le contrôle des frontières et les sans-papiers (PICUM), les droits sociaux (ICMC, Migrants Rights International). Mais le Forum des migrants, un collectif d'associations civiques immigrées créé sur l'initiative de Bruxelles au début des années 1990 pour servir d'interlocuteur à la politique de la Commission a vite tourné court.

Dans les pays d'accueil, la plupart des associations sont sur la défensive, dans une fonction tribunitienne de dénonciation des atteintes aux droits fondamentaux et dans une logique de non-partenariat avec les pouvoirs publics ; au risque de ne recueillir dans la société civile que des professionnels de la défense des droits, malgré la qualité des causes qu'elles revendiquent. L'implication de la société civile dans les mécanismes de décision concernant les flux est très faible. Et les acteurs associatifs et syndi-

²³ Il en va de même s'agissant de nombreux enjeux mondiaux pour lesquels l'État reste frileux dans son encouragement à favoriser l'émergence d'une société civile. Voir Hubert VEDRINE, *Rapport pour le Président de la République sur la mondialisation*, Paris, 4 septembre 2007 : «Les anti ou alter mondialistes... ne reconnaissent presque aucun aspect positif à la mondialisation, sauf peut-être de favoriser la circulation des populations et de dissoudre les identités nationales. Cette partie de l'opinion attribue aux délocalisations ou à l'arrivée sur notre marché du travail de travailleurs étrangers tous les problèmes de l'emploi en France. », p. 6.

²⁴ GISTI : Groupe d'information et de soutien des immigrés, LDH : Ligue des Droits de l'homme, CIMADE : Comité Inter-Mouvements Auprès des Evacués.

²⁵ ECRE : European Council on Refugees and Exiles.

caux²⁶, ainsi que les pays d'origine, manquent d'une plate-forme revendicative commune du fait de l'absence de convergence pour un dialogue. La plupart se contentent de demander la ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille adoptée par les Nations unies en 1990, ainsi que la lutte contre les filières clandestines et l'esclavage moderne. Mais ils sont conscients des contradictions de leur discours : la reconnaissance d'un droit à la mobilité favorise la mondialisation économique, les délocalisations, l'accélération de l'exode rural. Ils demandent de « sécuriser les parcours de mobilité ».

Quant aux associations patronales, leur travail d'accompagnement de la gouvernance globale des migrations est davantage tourné vers l'échelon transnational des firmes – et notamment les pénuries de main-d'œuvre – que vers l'échelon national du contrôle des flux, pour lequel elles dénoncent l'absence de consensus politique, sans s'opposer aux politiques menées (Organisation internationale des employeurs). Tout en s'intéressant surtout à la question des travailleurs qualifiés et en soutenant le multilatéralisme des décisions, elles restent sceptiques à l'idée d'une gestion des migrations à l'échelon international. Elles déplorent l'absence de protection des pays en développement contre les investisseurs, qui posent leurs conditions sans se soucier de la société civile qu'ils privent parfois d'emplois (MEDEF)²⁷. Elles proposent la notion de travail décent. Le MEDEF réfléchit à des dispositifs de formation dans les pays d'origine, au coût moindre que la migration dans les pays riches.

Les gouvernements des pays en développement sont dans un tel décalage avec leur société civile qu'ils ont une faible légitimité sans pour autant faire de place à la légitimité des autres acteurs. Ils sont en prise à des contradictions. Il est difficile de convaincre les pays d'origine de lutter contre l'immigration clandestine et de mieux contrôler leurs frontières, si la migration et les transferts de fonds sont une contribution à leur développement.

La migration circulaire est présentée comme la solution à l'exode des cerveaux, substituant le *brain gain* au *brain drain*. Mais la situation politique et l'absence

²⁶ Notamment la CFDT, la CGT, FO, la Confédération internationale des syndicats et la Confédération européenne des syndicats.

²⁷ MEDEF : Mouvement des entreprises de France.

d'avenir défini de ces pays est souvent un obstacle au retour des plus qualifiés. Certains pays de départ, devenus des pays d'accueil et de transit, comme le Maroc, découvrent que la protection des migrants qu'ils défendent pour leurs nationaux s'applique aussi aux nouveaux arrivants chez eux. Tout pays de départ pense que l'émigration de ses nationaux est une bonne chose et que l'immigration de nouveaux venus chez lui est une mauvaise chose. L'absence de contre-pouvoirs nuit à la mise en œuvre des décisions qui pourraient réellement contribuer au développement. Aujourd'hui, la signature d'accords bilatéraux avec des pays de départ revient à négocier l'aide au développement en échange de l'acceptation d'accords de réadmission. Les politiques de co-développement se trompent parfois de cibles. Ainsi, au Mali, l'épargne n'est pas toujours orientée vers des infrastructures qui suscitent le développement car les régions de départ sont peuplées de femmes, d'enfants et d'hommes âgés devenus dépendants de la migration des hommes d'âge actif.

La redécouverte du potentiel des migrations, qui coïncide avec une augmentation soudaine et inattendue des transferts de fonds, tend à négliger les contextes des pays de départ et leur diversité : insécurité des investissements, corruption, clientélisme, faible segmentation du marché du travail, « risque pays ». La plupart des initiatives cherchant à bancariser les transferts de fonds dans une perspective de co-développement consistent à faire payer aux migrants le développement de leur propre pays. On oublie que leur départ peut souvent être interprété comme une dissidence et que ce sont les migrants pauvres qui envoient le plus. De nombreuses organisations internationales financent les projets de développement, mais elles restent insuffisamment coordonnées entre elles. Par ailleurs, elles négligent souvent la mise en œuvre à long terme de ces projets en accordant une trop grande confiance aux dirigeants publics, en n'assurant pas suffisamment le suivi des projets, en se montrant tolérantes à l'égard du pillage des richesses par des entreprises étrangères, et en perpétuant l'existence de chaînons manquants dans l'accès au marché des produits (faiblesse des financements autres que les microprojets). Le discours associant migration et développement a l'avantage de plaire aux pays du Sud et de donner bonne conscience aux pays du Nord, en confondant le court et le long terme.

Comment rendre conciliables les arguments relevant de considérations humanitaires

(protection internationale des migrants, intégration), les arguments économiques, les préoccupations sécuritaires, le *containment* des flux ou ceux qui cherchent à faire de la migration une stratégie de développement dans une période de transition ? Ce qui émerge de cette cacophonie relative est la revendication d'un droit à la mobilité comme droit fondamental de l'homme accompagné de la protection des droits des migrants. Une instance internationale de la migration pourrait permettre de faire respecter les principes énoncés, mais la question de savoir si ces lacunes justifient l'adoption de nouveaux instruments reste ouverte parmi les acteurs.

Les positions des OIG et des ONG

OIG et ONG considèrent que les conférences mondiales du Caire sur la population (1994), de Pékin sur les femmes (1995), de Durban contre les discriminations (2001) ont établi un agenda pour les pays du Nord en montrant que la liberté de circulation s'inscrivait comme bien public mondial. Mais sa gouvernance est à peine entamée. Une analyse du paysage institutionnel fera l'objet de la suite de cette étude. À ce stade, plantons succinctement le décor qui fait apparaître une forte hétérogénéité, déjà constatée en 2005 par la Commission mondiale sur les migrations internationales.

L'ONU n'a pas d'agence spécialisée sur les migrations et les responsabilités dans ce domaine sont partagées entre le HCR, l'OIT et quelques autres structures dont les mandats ont évolué dans des contextes historiques, géographiques et thématiques différents (HCDH, UNDESA, FNUAP). L'OIM, la plus grande agence intergouvernementale agissant dans ce domaine, vise une migration ordonnée et humaine, respectueuse du droit de rester et de ne pas partir. Des organismes qui n'étaient pas initialement impliqués dans les migrations mais dans le développement et le commerce mondial (Banque mondiale, CNUCED, PNUD, OMC) se sont investis depuis quelques années dans cette question à cause du lien entre la migration et leurs mandats spécifiques. Mais toutes ces structures soulignent la contradiction entre la circulation des personnes et un système institutionnel dominé par les États, dans une opposition relative entre l'État et la société civile, et plaident pour le renforcement du cadre multilatéral de régulation de la migration.

Or, la coopération intergouvernementale est coûteuse et de peu d'effets. Les confé-

rences euro-africaines de Rabat de juillet 2006 et de Tripoli de novembre 2006 n'ont pas mis fin en été 2007 à la pêche aux clandestins en Méditerranée : des Africains agrippés aux cages métalliques de la pêche au thon pour lesquels Malte et l'Italie se sont renvoyés la charge du sauvetage, avant que les pêcheurs ne soient condamnés pour leur avoir porté secours. D'autres morts sont venus s'ajouter à la liste annuelle (plusieurs milliers depuis 2000) aux îles Canaries, au large de Lampedusa et des îles grecques. Les négociations américano-mexicaines de 2006 ont avorté sans grands résultats.

Selon l'OIM, « les choses ne sont pas mûres pour débattre à l'échelle mondiale de cette question et la préférence va à la voie informelle²⁸ ». D'autres voient dans l'initiative interinstitutionnelle un cadre normatif pour la politique migratoire mondiale (c'est le cas du Global Migration Group²⁹), tandis que l'OIT se prononce davantage en faveur d'un «Bretton Woods des migrations ». C'est pour favoriser la rencontre entre les États du Nord et du Sud, les ONG, et l'émergence d'une société civile apte à définir des règles communes capables de sécuriser les parcours de mobilité que le Forum mondial sur la migration et le développement a vu le jour à Bruxelles en juillet 2007. Mais le processus « bottom up » (mécanisme de décision du bas vers le haut) encore beaucoup de verrous à faire sauter : l'acceptation de la mobilité par l'opinion publique comme valeur culturelle dans les pays du Nord, la circularité plutôt que la fermeture des frontières, la conquête de nouveaux droits (c'est essentiellement parce que la Convention des Nations unies de 1990 sur les droits des travailleurs migrants ouvre le droit à la protection des sans-papiers qu'elle a été rejetée par tous les pays d'accueil), un ordre international qui s'impose aux nouveaux investisseurs, des règles encadrées sur le commerce des pays en développement, dont la filière coton constitue un exemple emblématique.

Pour dépasser une seule lecture du phénomène migratoire par une vision étatique et frontalière, gelée dans le temps et dans le droit, où des règles anciennes coexistent avec de nouveaux acteurs, il convient de forcer le décalage entre les politiques et la réalité des flux. C'est l'esprit même du multilatéralisme. Tel sera l'agenda de la

²⁸ Entretien à l'OIM, 9 juillet 2007.

²⁹ Pour le détail du *Global Migration Group*, voir chapitre 6.

Conférence de Manille de 2008 qui suit le Forum de Bruxelles de 2007. La faible coordination des acteurs nuit à un traitement rapide d'un tel enjeu.

4. Une reconstruction sociale et globale

Les migrations sont un réservoir de fonctionnalités dont l'analyse logique devrait dissiper bon nombre de craintes et conduire les différents responsables, publics, associatifs, économiques et culturels à un effort d'éducation de l'opinion publique. Tout dépend de l'usage social qu'on en fait : d'où l'importance du travail politique qui est censé l'accompagner. Un mauvais traitement de la question peut faire des processus migratoires une source importante d'externalités négatives dont la forte visibilité conduira à des effets de cercle vicieux. Une démarche contraire peut en revanche optimiser ses fonctions positives. Le propre d'une bonne gouvernance est donc de parvenir à la construction d'une « bonne mobilité » : à cette condition, la migration peut être conçue comme un bien public mondial, et concourir alors à la stabilité globale de l'espace mondial.

Les migrations comme bien public mondial

Un bien public mondial s'apprécie dans sa capacité de créer du bénéfice pour l'ensemble des acteurs, sans que son usage par l'un ait un effet négatif ou privatif pour l'autre, sans que les avantages retirés par les uns ne viennent à exclure les autres. Des travaux récents montrent comment cette notion peut être élargie dans le contexte de la mondialisation³⁰, pour décrire la manière dont certains biens, matériels ou symboliques, sont capables de satisfaire des besoins nouveaux ou renouvelés, suscités par le processus de mondialisation et notamment par l'interdépendance croissante qui s'impose entre acteurs et entre processus. Les biens publics mondiaux s'identifient ainsi dans leur aptitude à produire, en faveur de tous, de la richesse, du bien-être et du savoir.

La capacité de la migration à produire de la richesse est incontestable et en partie bien connue. Les transferts en direction des pays en développement, liés à la migration, s'établissaient en 2004 à 150 milliards de dollars, dont 16 milliards pour le seul

³⁰ Inge KAUL, Isabelle GRUNBERG, Marc STERN, (dir.), *Les Biens publics mondiaux*, Economica, Paris, 2002.

Mexique et 10 milliards pour l'Inde³¹. Ceux-ci représentent 23 % du PIB de la Jordanie, 27 % de celui du Lesotho. De tels transferts ne s'apprécient pas seulement en termes d'enrichissement brut ; ils sont aussi des sources directes d'investissement, dans l'enseignement, dans la production de biens, ils ont un impact réel, au niveau macroéconomique, en améliorant les cotes de crédit, ils amorcent de vrais systèmes d'assurance, de protection sociale et de pension vieillesse.

En même temps, la migration crée de la richesse dans les pays d'accueil. D'abord, en comblant les déficits démographiques. De 1990 à 2000, la migration mondiale est à l'origine de 56 % de la croissance de la population dans le monde développé (et seulement 8 % dans le monde en développement) ; elle correspond même à 89 % de la croissance démographique en Europe, qui aurait décliné de 4,4 millions d'âmes sans cet apport³². Dans son rapport de 2006, la Banque mondiale estime que l'augmentation de 3 % de la main-d'œuvre totale des pays industrialisés due à l'immigration a dégagé un revenu supplémentaire de 160 milliards de dollars, soit davantage que les gains réalisés grâce à la libéralisation du commerce des marchandises.

Contrairement aux analyses les plus couramment diffusées auprès de l'opinion publique, on admet de plus en plus que cette observation vaut également pour l'emploi. L'emploi immigré attire l'emploi tout court³³. L'Italie avait un taux de chômage de 10,1 % en 2000, qui a été ramené à 6 % en 2007. Le solde migratoire est pourtant passé, sur la même période, de + 49 000 à + 377 000 (après avoir dépassé les 600 000 en 2003). De même, l'Espagne affichait-elle en 2000 un taux de chômage de 11,1 %, ramené à 8,5 % en 2006, tandis qu'elle comptait 389 000 immigrés en 2000, et 611 000 en 2006. Si la croissance de l'Espagne était forte, l'Italie a au contraire stagné. La France, avec une migration bloquée, n'a pas réussi à abaisser significativement son taux de chômage. On peut admettre qu'en pourvoyant nombre d'emplois, la migration relance les contrats dans plusieurs secteurs (bâtiment, restauration, petite industrie...),

³¹ Rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales, 2005

³² *Ibid.*

³³ Lysiane BAUDU, « Une forte immigration a favorisé l'emploi au Sud de l'Europe », *La Tribune*, 21 septembre 2007.

suscitant de la richesse et créant de nouveaux emplois³⁴.

La référence à l'emploi touche déjà au domaine du bien-être. Celui-ci s'étend au demeurant à d'autres secteurs. La migration contribue, par l'afflux de cotisations, au rééquilibrage des budgets sociaux dans les pays développés, tout en permettant d'élargir et de populariser l'idée et la pratique de la protection sociale au sein des pays en développement. Le migrant devient ainsi un diffuseur actif et efficace, non seulement des législations sociales avancées, mais aussi des thématiques liées aux Droits de l'homme et apprises dans les sociétés industrialisées. Il suscite de la sorte un débat public et des attentes renouvelées dans les pays du Sud : il est, en ce sens, un agent de diffusion du bien-être.

De la même manière, la migration concourt à la mondialisation du savoir. La solidarité du Nord et du Sud est, de ce point de vue, incontestable : en accueillant chaque année 86 000 chercheurs étrangers (dont 15 000 Chinois), les universités et centres de recherche américains non seulement renforcent leur potentiel, mais parviennent, par ce biais, à maintenir la mainmise des États-Unis sur le *soft power*, à se constituer des réseaux transnationaux, à les contrôler, voire les surveiller. La contrepartie pour le Sud peut certes être évaluée en termes de fuite des cerveaux, particulièrement préjudiciable en Afrique : celle-ci s'accompagne pourtant d'un gain en compétence (*brain gain*) fortement mobilisable par les pays en développement dès lors que le contact n'est pas interrompu entre le migrant et son pays d'origine. Les avantages peuvent être alors appréciables pour les pays du Sud et ont été précisément soulignés lors du Forum mondial sur la migration et le développement de Bruxelles : la *diaspora* scientifique dont se dotent les pays en développement peut créer alors de multiples réseaux de contacts et de projets, assurant un réel transfert de connaissances et permettant un véritable travail de développement mutuel³⁵.

Certes, ce modèle « gagnant-gagnant-gagnant », sur lequel repose l'hypothèse de

³⁴ Voir notamment El Mouhoub MOUHOUD et Joëlle OUDINET, *L'Europe et ses migrants : ouverture ou repli ?*, L'Harmattan, Paris, 2007.

³⁵ Voir l'exemple du programme « MIDA » (Migration pour le développement en Afrique), piloté par l'OIM. Le projet Grand Lacs, impliquant la République démocratique du Congo et le Burundi vise à recenser les besoins des pays d'origine par secteur et les compétences disponibles au sein de la diaspora. Parmi les activités existantes à ce stade, figure la création d'un pool d'experts issus de la diaspora dans le domaine de l'enseignement à distance.

bien public mondial, est loin d'être accompli dans la réalité. Sa logique est évidemment entravée par des externalités négatives, dont l'opinion publique a cependant une connaissance caricaturale et injustement dramatique. Il en est ainsi notamment de la compétition sur les mêmes emplois ou des coûts sociaux de la migration. Certaines de ces externalités sont très difficiles à évaluer, mais doivent être prises en compte. Une augmentation du flux de la main-d'œuvre migrante peut avoir ainsi, du moins à terme, un effet négatif sur l'évolution des salaires et conduire à une baisse de ceux-ci. En même temps, il convient d'admettre que si tel était le cas, on devrait assister à une diminution des incitations à délocaliser les entreprises et donc à une consolidation du marché de l'emploi dans les pays développés. De plus, cette spirale vers le bas pourrait être combattue, à long terme, par un effort pour l'élévation des standards du marché du travail que syndicats et patronats occidentaux réclament pour réduire une concurrence déloyale. Preuve supplémentaire que les migrations s'inscrivent décidément dans un processus de mondialisation dont elles sont dépendantes.

Encore une fois, repérer dans les migrations les contours possibles d'un bien public mondial ne signifie pas que nous nous placions dans une perspective résolument fonctionnelle ; ni que nous plaitions que le phénomène n'est porteur que de bénéfices. Nous nous limitons à observer que les qualités de bien public mondial de la migration sont assez installées (même si elles sont loin d'être exclusives) pour ne pas caler celle-ci dans une orientation principalement répressive, pour inspirer un travail de gouvernance globale visant prioritairement à favoriser les externalités positives, pour penser le phénomène de façon systématique à travers ce modèle « gagnant-gagnant-gagnant », et non pas en fonction du seul intérêt national.

Cette vertu systématique de la migration apparaît très clairement à travers le lien intime qui la relie aux logiques de stabilisation globale de l'espace mondial. Qu'on le veuille ou non, et indépendamment des politiques produites, la migration n'intervient que comme « thermostat », véritable régulateur des grands équilibres mondiaux que le progrès des communications rend visibles et connus de tout micro décideur, donc de tout migrant potentiel – devenant du même coup de plus en plus stratège. Celui-ci n'ignore pas, même s'il l'intellectualise évidemment d'une autre manière, que l'Europe recouvre 32 % du PIB mondial pour seulement 6,5 % de la population du

globe ; il comprend que, d'ici à 2020, l'Italie perdra 3 millions d'actifs alors que le Nigeria en gagnera 25 millions, tout comme l'Égypte, et que ceux-ci n'auront que très peu de chances de trouver un emploi ; il sait que l'espérance de vie est de 58 ans dans les pays les moins avancés et de 78 ans dans les pays les plus développés ; il peut mener les mêmes observations dans les domaines du niveau de vie, de l'éducation, de la santé, de la consommation...

Tous ces paramètres bien connus ont désormais une existence sociale et pas seulement technocratique. Ils engendrent mécaniquement des effets d'attraction que les incitations politiques peuvent moduler à la marge, mais de manière aussi coûteuse qu'inefficace. Dès lors que les économies développées consacrent 300 milliards de dollars par an pour aider leur agriculture (soit trois fois l'aide au développement !), elles génèrent un formidable appel d'air auprès du paysan du Sud : celui-ci comprend qu'il est plus rémunérateur de venir travailler au Nord que dans son champ, où il n'a qu'une faible chance de trouver des débouchés pour ses produits. Cette rationalité individuelle, de plus en plus pratiquée, conduit à des rationalités collectives de mieux en mieux installées, par lesquelles les États du Sud, à l'instar des Philippines ou de l'Indonésie, développent des politiques d'incitation à l'émigration de leur propre main-d'œuvre.

Ces équilibres macro-économiques ne peuvent être ignorés. Ils viennent dès lors compléter les vertus de bien public mondial de la migration, en inscrivant celle-ci dans un cadre de temporalité qu'il convient de respecter. Les politiques publiques nationales ont eu probablement le tort de travailler sur le court terme, oubliant peut-être que les grands équilibres démographiques, économiques, sociaux réclamaient une gestion sur le long terme. On sait, par exemple, que si le Japon veut maintenir le niveau actuel de sa population active d'ici à 2050, il lui faudra alors accueillir une migration jusqu'à concurrence de 30 % de sa population active nationale ³⁶ ! La Chine prend progressivement le même chemin, sur lequel l'Europe est déjà bien avancée. C'est en partie pour cela que le rapport publié en 2000 par la Division de la population des Nations

³⁶ Rapport des Nations Unies / Division de la population du Département des affaires économiques et sociales « Migration de remplacement : est-ce une solution pour les populations en déclin et vieillissantes ? », 2000 (<http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>).

unies considère que l'UE devrait accueillir annuellement jusqu'à 1,6 million de migrants. Sans entrer dans des logiques aussi mécaniques et naïvement arithmétiques, on comprend que le jeu même de la temporalité donne à l'effort de gouvernance mondiale une orientation claire et un agenda.

Comme dans toute gouvernance, il s'agit dès lors d'accompagner et non de régler. Même si toute entreprise collective doit pouvoir déboucher sur de la norme, celle-ci a peu de chances de s'imposer au premier chef dans un domaine où les intérêts nationaux sont très affirmés et où la représentation des acteurs sociaux concernés reste peu articulée et peu formalisée. L'échec de la Convention internationale de 1990 est là pour en attester. C'est au contraire la répétition des contacts et des débats qui pourra favoriser la construction progressive d'une bonne mobilité, établir entre acteurs qui se découvrent les uns les autres ce lien social qui, à plus long terme, pourra conduire à une production normative acceptable et acceptée.

La difficulté de l'enjeu migratoire tient pour beaucoup à son anonymat, au défaut de partenariat déjà signalé, au manque de visibilité des acteurs qui ne s'affichent que lorsqu'ils sont déjà dénoncés comme contrevenants ou délinquants. Elle tient aujourd'hui à l'extrême équivoque, voire à la partialité des références, des modes de mesure et d'évaluation qui n'existent présentement qu'à l'état d'instruments et souvent dans des cadres exclusivement nationaux. Pour toutes ces raisons, une gouvernance doit s'organiser en trois grands moments successifs : délibération, coordination, production normative.

Les étapes de la gouvernance

La *délibération* est l'amorce de toute entreprise collective, largement escamotée en matière de migration. Elle doit d'abord susciter des partenariats clairs, là où l'imprécision, voire l'ambiguïté règnent jusqu'à aujourd'hui. Ce qui suppose un travail fort d'identification et de reconnaissance d'acteurs partenaires : États d'origine, de transit et d'accueil, organisations régionales et internationales concernées, entreprises, acteurs sociaux impliqués dans les questions migratoires et représentants des migrants. Les contours imprécis de ces derniers constituent la difficulté principale en la matière. L'objectif devrait être d'exprimer et articuler, de façon claire et sur le mode internatio-

nal, les différents intérêts en jeu : ceux-ci doivent être connus, entendus de tous, ramenés aux biens collectifs affichés, eux-mêmes articulables en termes de sécurité humaine.

Mobilité est aussi une mobilité *coordonnée*, réduisant les effets de hasard, de conjoncture ou d'ignorance. Cette coordination suppose d'abord de pouvoir travailler sur de l'information stockée et partagée, supposant la compréhension d'une terminologie identique, la comparabilité des données entre les différents pays concernés, le renforcement des capacités de recherche en la matière, notamment dans les pays en développement où l'instrument statistique est très insuffisant. Une bonne maîtrise de l'information permet ensuite d'œuvrer à la nécessaire convergence des besoins de tous : cette harmonisation, base de toute gouvernance, n'est possible qu'une fois admise la matière sur laquelle on travaille, une fois répertoriés et reconnus les besoins des uns et des autres. C'est alors que peuvent être envisagés des modèles de convergence d'intérêts entre acteurs et que peuvent être dégagés des modes d'aménagement des flux migratoires.

Cette fonction d'aménagement est là pour nourrir la fonction *normative*, troisième et ultime étape de la gouvernance. Il s'agit d'abord d'opérer sur le contenu et ensuite sur l'orientation des flux. Sur le premier de ces deux points, le chantier est extrêmement vaste. Les migrations se révèlent d'abord coûteuses, de manière bien souvent solidaire : le défaut d'accompagnement produit des effets pervers, préjudiciables pour tous et qui devraient pouvoir être compensés avantageusement par une activation des processus de gouvernance globale. Il est en particulier onéreux pour tous que le migrant ne dispose pas d'une connaissance minimale de la société d'accueil vers laquelle il se dirige : le Bangladesh, les Philippines, le Sri Lanka, par exemple, dispensent aujourd'hui des cours accélérés aux candidats au départ. Réciproquement, le Canada et l'Italie organisent des cours de pré-orientation pour les travailleurs étrangers qu'ils accueillent, jusque sur le territoire philippin où ils forment de futurs soignants à domicile, s'appuyant en outre sur des ONG et des organisations internationales. Singapour offre des « séminaires d'introduction » pour travailleurs domestiques étrangers et, en France, deux confédérations syndicales ont amorcé un travail dans ce sens avec l'aide de collectivités locales. Ce type de chantier est en réalité considérable : réduire ses

coûts, optimiser son efficacité et son rendement, éviter des dissonances qui peuvent prêter à conséquence commandent de réduire les dispersions d'initiatives et de coopérer dans la définition même des opérations. À terme, la réforme s'inscrirait dans une transnationalisation de la formation et dans la mise à disposition, à l'échelle globale, des stocks d'information détenus par chaque pays.

Plus généralement, une meilleure circulation de l'information se révèle indispensable. Le déplacement élève dangereusement les incertitudes qui peuvent conduire le migrant soit à des comportements inadaptés, soit à rechercher la protection de groupes ou d'associations tournés vers d'autres objectifs.

De la même manière, le désordre socio-économique dont souffre le monde de la migration est préjudiciable à tous. Nul ne gagne à terme à ce que le salaire d'un immigré et les conditions de son travail soient inférieurs à ceux d'un ressortissant national. La concurrence qui risque d'en dériver, les craintes et la suspicion qui peuvent en découler chez les salariés autochtones et au sein de leurs syndicats reproduisent des effets de désordre comparables à ceux qui avaient suscité, dès la fin du XIX^e siècle, des politiques d'harmonisation et de protection sociale au sein des nations européennes. Plusieurs pays d'origine, notamment asiatiques (Philippines, Thaïlande, Pakistan, Sri Lanka) recherchent ainsi des contrats de travail standard protégeant les migrants contre des placements abusifs et indiquant des salaires minimaux et des conditions plancher de protection sociale. Certains pays d'accueil, à l'instar de la Jordanie, s'efforcent aujourd'hui de les introduire, notamment dans le secteur du travail domestique.

La même logique vaut pour la protection sociale. L'absence de couverture sociale pour la famille du migrant est source de stress chez ce dernier et aggrave les conditions du regroupement familial. Elle commence à être compensée par des initiatives de certains pays d'origine qui offrent à leurs émigrés des conditions favorables de mise en place de fonds d'assistance. On a vu également des immigrés marocains en Belgique fonder et financer un hôpital à Tanger, certifié par des mutuelles belges (Forum de Bruxelles, juillet 2007). La réalisation de ces processus d'extension et peut-être d'harmonisation progressive des législations sociales peut s'accomplir par différents biais, bilatéralement ou multilatéralement, par la médiation de l'OIT comme à travers la répétition des forums. À ce stade de notre rapport, nous nous limitons simplement à

indiquer que ce domaine est un secteur essentiel de la gouvernance migratoire et un élément décisif de la bonne mobilité, qui concourt en fait aux intérêts bien compris de chacun des acteurs qui y participent.

La même remarque vaut sur le plan financier. Une gouvernance multi-acteurs bien conçue devrait se saisir de cette dimension. Une bonne mobilité suppose une maximisation des revenus qui peuvent en être dégagés. L'épargne qui en dérive doit pouvoir profiter à tous, être notamment canalisée vers des investissements productifs, conformes aux exigences d'un développement durable, de réduction de la pauvreté, de création d'emplois nouveaux dans les pays d'origine.

Enfin, de manière à favoriser une bonne mobilité, il serait possible d'anticiper sur ces transferts, sous forme de prêts initiaux consentis aux migrants, leur permettant de couvrir leurs frais de vol et d'installation dans leur pays d'accueil. On comprend que, dans un cas comme dans l'autre, à propos de transferts ou de prêts, les processus de gouvernance impliquent que soient mis en relation États d'origine, États d'accueil, agents financiers et recruteurs. Il semblerait peu judicieux, peu réaliste et même contre-indiqué de procéder sous forme d'encadrement institutionnel et autoritaire, mais plus efficace de recourir à des pratiques de mise en réseaux qui devraient être encouragées par des ONG ou des banques, à l'instar de la « Banco solidario » qui, en Équateur, prête aux migrants à destination de l'Espagne.

Des réussites dans tous ces domaines pourraient conduire, dans un stade ultime, à agir sur l'orientation même des flux. Cette question est d'autant plus accessible à la gouvernance que les acteurs impliqués se sont préalablement convertis à des actions collectives, ont créé entre eux un climat de confiance et découvert les vertus de la coopération. Plus une information commune et partagée tend à circuler et plus les choix individuels ont inévitablement tendance à converger. Dans le contexte actuel de non-coopération, la prise en compte consensuelle des besoins des économies nationales est peu probable. Dans un jeu coopératif confiant, elle s'installe banalement comme un paramètre crédible et accepté. Le marché mondial de l'emploi pourra alors être perçu selon une configuration proche de celle du marché national.

Fruit d'un long apprentissage, cette gouvernance multi-acteurs devient ainsi un instrument opératoire de la construction de la migration, devenue bonne mobilité, en bien

public mondial. Cette mutation n'est pour autant possible que si elle s'inscrit dans une triple continuité : intergénérationnelle, et donc inscrite dans la durée ; inclusive, et donc ne laissant aucun pays hors de son champ ; sociale, c'est-à-dire réunissant riches et pauvres. Autant d'éléments qui rendent indispensable un traitement institutionnel du sujet.

5. Un paysage institutionnel fragmenté et inefficace

La recherche d'une approche globale de la migration internationale trouve sa traduction sur le terrain institutionnel. On a vu ces dernières années se multiplier les échanges d'informations, les tentatives de coordination et de concertation entre les différents acteurs, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, autour des différents aspects de la migration. Le thème est désormais inscrit à l'agenda de nombreuses institutions internationales qui s'efforcent, dans le cadre d'un groupe de coordination inter-agences comme le *Global Migration Group* (cf. *infra*) ou de rencontres plus informelles, de déterminer leurs domaines respectifs d'action et de renforcer leur efficacité. Il n'en reste pas moins que ces initiatives, aussi diverses et intéressantes soient-elles, s'articulent difficilement entre elles, du fait d'une absence de cadre de référence commun qui permettrait aux différents acteurs de la migration, à partir de leurs intérêts et de leurs compétences propres, de fonder des actions communes ou cohérentes entre elles.

Des organisations et institutions dispersées

Le traitement international des migrations a cela de spécifique qu'il est pris en charge, on l'a vu, par plusieurs organisations internationales. Les aspects pris en compte, les approches adoptées varient fortement d'une organisation à l'autre selon leur culture et leur domaine de compétences respectifs. Or cette pluralité n'est pas en tant que telle problématique, compte tenu du caractère multidimensionnel du phénomène migratoire. Selon que l'on s'intéresse aux effets de la migration sur le marché de l'emploi, à la mobilité étudiante ou à la réinstallation des personnes déplacées, il paraît logique de faire appel à des organisations distinctes, reconnues pour leurs compétences techniques et leur savoir-faire accumulés dans un domaine particulier. En dépit des critiques faisant valoir l'effet de dispersion lié au traitement de la migration par plusieurs institutions, les domaines d'expertise de chaque organisation en matière de migrations internationales peuvent être clairement définis et relèvent à chaque fois d'une dimension importante des phénomènes migratoires.

Parmi les institutions les plus anciennement impliquées sur la question, le Haut-

commissariat des Nations unies pour les réfugiés est sans doute celle dont la légitimité est la plus reconnue. Investi d'un mandat clair de protection des réfugiés et des personnes déplacées, il dispose de moyens financiers et humains, de fortes capacités d'expertise et d'action sur le terrain. La stratégie du HCR, renouvelée au début des années 1990, témoigne d'une vigilance renforcée devant la migration dite « volontaire » ou économique. Le HCR tend ainsi à limiter les migrations économiques déguisées, réaffirmant la demande d'asile politique, fondée sur la crainte d'une persécution, qui relève de son mandat historique. Face à la multiplication des situations d'urgence et de crise, l'organisation a aussi développé au cours des années 1990 l'instrument de « protection temporaire³⁷».

L'OIT, avec en particulier le programme MIGRANT, est pleinement compétente sur les questions relatives à la migration de travail. Son action comprend d'une part un volet normatif de production et de suivi des « Conventions internationales du travail », comme la convention n° 97 sur les travailleurs migrants (révisée) de 1949 et la convention n° 143 de 1975 comportant des mesures complémentaires et, d'autre part, un volet plus opérationnel d'assistance technique auprès des États et des partenaires sociaux. Les conclusions du rapport de la conférence de 2004 « L'emploi décent pour les travailleurs migrants » soulignent la nécessité pour l'OIT d'élargir son champ d'activités au-delà de la stricte production de conventions internationales. Ce constat a débouché sur l'élaboration et la publication en 2006 d'un « Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre ». Celui-ci consiste en un énoncé des grands principes assortis de bonnes pratiques, destinées à orienter la coopération internationale en matière de migrations internationales, sous ses différents-volets³⁸.

L'originalité de l'OIT, par rapport aux autres organisations internationales, réside avant tout dans sa structure tripartite (États – employeurs – syndicats). Ce système de cogestion lui confère une légitimité forte auprès des organisations syndicales, mais aussi des ONG et des associations qui en apprécient l'attachement aux Droits de l'homme et notamment aux droits sociaux des migrants.

³⁷ La « protection temporaire » consiste à maintenir sur place des populations dans des pays en crise, dans des zones protégées par des organisations internationales ou des ONG.

³⁸ Voir les références détaillées de ces documents en annexe 2.

À l'opposé, l'OIM fait l'objet d'une suspicion persistante de la part des organisations syndicales, des ONG ainsi que des autres organisations internationales. Celles-ci critiquent principalement son autonomie vis-à-vis du système onusien, tant par son statut que par ses pratiques, qui ne s'inscrivent pas toujours explicitement dans le cadre des Droits de l'homme ; autonomie renforcée par un financement à 95 % sur projets. Les responsables auditionnés par les auteurs définissent la mission de l'OIM comme une tentative de conciliation permanente des intérêts souvent contradictoires entre les États. La stratégie de l'organisation, adoptée par son Conseil en juin 2007, en réaction aux critiques qui lui ont été adressées, n'a pas fondamentalement modifié la donne. L'OIM n'en reste pas moins l'organisation la plus sollicitée par les États pour coordonner, assister, encadrer des projets extrêmement divers, allant du soutien aux associations de la *diaspora* en direction des pays d'origine (programme MIDA) à des programmes de réinstallation des personnes déplacées, ou de retour volontaire des migrants dans leurs pays d'origine.

L'OIT et l'OIM sont incontestablement les deux organisations ayant accumulé le plus grand savoir-faire dans le domaine des migrations dites « économiques ». Pour autant, aucun des responsables ne revendique pour l'une ou pour l'autre, avec les contraintes que cela impliquerait, le rôle de chef de file des organisations internationales³⁹. Malgré son cadre stratégique, les responsables de l'OIT soulignent que l'organisation ne couvre qu'une dimension particulière de la migration, à savoir la migration de travail. Les responsables de l'OIM insistent sur les prérogatives des États ainsi que sur l'autonomie de l'organisation, gage selon eux d'efficacité, et assument ainsi sa vocation originelle de prestataire de services.

Il convient de noter que cette modestie relative des deux plus importantes organisations internationales traitant des migrations n'a pas toujours existé. L'absence d'un régime international de protection des migrants renvoie au contexte géopolitique de la guerre froide, qui a freiné les aspirations de l'OIT en matière de régulation des migra-

³⁹ Le document de stratégie de l'OIM, adopté par son Conseil en juin 2007, prétend bien, mais selon une expression qui ne doit pas être mal interprétée, à exercer « son rôle d'organisation mondiale de chef de file dans le domaine de la gestion des migrations ». Il ne s'agit pas d'en accepter les contreparties institutionnelles en se pliant à une discipline commune des organisations onusiennes, mais

tions internationales⁴⁰. Cette absence de monopole a ouvert la voie à d'autres organisations qui ont élaboré un volume impressionnant d'outils statistiques, de recherches empiriques et de capacités d'assistance technique dans ce domaine. L'intérêt des organisations internationales s'est largement renforcé depuis le début des années 1990.

La Division de la population au sein du Département économique et social des Nations unies publie chaque année un rapport sur des aspects importants des migrations. À titre d'exemple, le rapport de 2006 intitulé « Migration de remplacement : est-ce une solution pour les populations en déclin et vieillissantes ? » a contribué à susciter les débats sur la question des migrations comme « réponse » partielle au défi démographique auquel sont ou seront confrontés la plupart des pays occidentaux.

Parallèlement, la question des Droits de l'homme des migrants est également traitée dans les organes des Nations unies compétents. C'est l'Assemblée générale qui a adopté en 1990 la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (cf. *infra*). La Commission des Droits de l'homme, et aujourd'hui le Conseil des droits de l'homme, avec l'assistance technique du Haut-commissariat aux Droits de l'homme, ont joué également un rôle, servant de relais aux demandes des États et des ONG. En 1999, la Commission des Droits de l'homme a créé un mandat de Rapporteur spécial sur les droits des migrants qui a été renouvelé pour trois ans en 2005.

Dans le cadre des discussions allant croissant sur les articulations entre migration et développement, les organisations en charge traditionnellement des problématiques de développement participent aussi au débat. La Banque mondiale a ainsi financé de nombreuses études, ces dernières années, sur l'impact différencié des transferts de fonds sur les économies d'origine des populations migrantes ainsi que des projets, certes encore de très petite envergure, de soutien à l'investissement des diasporas dans

d'exercer un magistère sur les questions migratoires en conservant son positionnement et son fonctionnement à part.

⁴⁰ Pour une étude historique approfondie du rapport entre l'OIM et le BIT, voir Rieko KARATANI, *How History separated refugee and migrant Regimes : In search of their institutional origins*, Oxford University Press, 2004.

leur pays d'origine⁴¹.

Enfin, d'autres organisations travaillent sur des aspects très ciblés, conformément à leur mandat, mais qui ne relèvent pas moins de composantes significatives de la réalité nouvelle des migrations internationales. L'UNESCO s'intéresse aux volets éducatif et culturel de la migration, autour desquels elle élabore plusieurs projets⁴² depuis la création, en 2001, d'une section des migrations internationales. L'UNICEF a, pour sa part, présenté, lors de la dernière réunion de novembre 2007 du *Global Migration Group*, deux projets de recherche, l'un portant sur les effets des départs de parents seuls – en particulier de femmes seules – et sur les enfants laissés au pays, l'autre sur les migrations de mineurs.

La pluralité des approches des dimensions traitées, normatives (HCR, OIT), plus opérationnelles (OIM), sous l'angle du développement (PNUD, Banque mondiale), du fonctionnement du marché du travail (OIT) ou encore éducatif (UNESCO) n'est pas en elle-même problématique. Une approche globale des migrations internationales requiert ces différents angles et ces différentes composantes, et le fait que les diverses organisations s'en saisissent, conformément à leurs compétences spécifiques, est tout à fait souhaitable.

De ce point de vue, la création d'une organisation internationale des migrations qui concentrerait à elle seule toutes les activités relatives aux migrations internationales ne semble pas pertinente, y compris en terme d'utilisation des ressources. S'il est certain que la migration doit être appréhendée comme un enjeu en tant que tel, commun à de multiples acteurs, son traitement effectif requiert incontestablement les contributions de ces acteurs dans toute leur diversité.

Les raisons de l'inefficacité du dispositif institutionnel

Le problème tient essentiellement au manque de conscience commune de responsa-

⁴¹ La Banque mondiale a lancé en juin 2007, en partenariat avec le MEDEF international et l'AFD, le programme D-made de soutien financier à des projets d'investissements privés des membres de la diaspora dans les pays d'origine.

⁴² L'UNESCO a notamment entrepris des recherches sur les étudiants internationaux. Elle travaille en partenariat avec l'OIM sur des projets de retours ponctuels du personnel enseignant issu de la diaspora dans les universités d'origine. Dans le domaine culturel, la section Migrations internationales a instauré une plateforme d'échanges entre les musées de l'immigration du monde entier.

bilité partagée. Si l'investissement des différentes organisations sur le terrain des migrations est nécessaire au regard du caractère transversal et multidimensionnel des phénomènes migratoires, l'articulation entre ces différents champs de compétences est aujourd'hui relativement inexistante.

Les rapports des deux principales organisations, l'OIT et l'OIM, illustrent bien cette absence de complémentarité. On pourrait attendre une collaboration étroite entre la première, une institution à vocation essentiellement normative, et la seconde, fonctionnant sur une logique de projets. Les activités de cette dernière pourraient en effet être encadrées par les principes énoncés par les conventions de l'OIT. Sans en faire une organisation onusienne en tant que telle, cela lui permettrait de conforter sa légitimité auprès des acteurs qui la critiquent actuellement. Inversement, la production normative de l'OIT serait revalorisée par les prolongements opérationnels pris en charge par l'OIM. Or, c'est la concurrence plus que la complémentarité qui caractérise les rapports entre les deux organisations. L'OIM fait peu référence aux conventions de l'OIT dans son activité quotidienne. De son côté, l'OIT ne cherche pas particulièrement à collaborer avec l'OIM.

Cette rivalité est certes ancienne et propre au contexte de création de l'OIM. Pour autant, les autres organisations, plus récemment impliquées dans le domaine des migrations, ne collaborent pas davantage les unes avec les autres. Cela favorise le chevauchement des projets et la multiplication des doublons.

L'émergence des discussions au sujet de l'articulation entre migration et développement est à cet égard emblématique. Toutes les organisations, quels que soient leurs domaines de compétences, cherchent un discours et la mise en œuvre de projets autour de l'axe « migration et développement », sans concertation réelle entre elles. Les interprétations de cette articulation varient fortement d'une organisation à l'autre. Ainsi, alors que l'OIM lance des projets de soutien aux diasporas africaines dans les pays d'origine, le PNUD continue à appréhender la problématique « migration et développement » selon l'équation traditionnelle : plus de développement entraîne moins de migration.

Le *Global Migration Group* (GMG) avait été créé en 2003 sous le nom de « Groupe de Genève » dans l'intention de remédier à ce défaut de coordination entre organisa-

tions internationales. Il ne cesse de s'élargir et compte actuellement 13 membres⁴³ auxquels s'ajoutent depuis novembre 2007 les Commissions économiques régionales. Les chefs d'agence du groupe se réunissent quatre fois par an afin d'accroître la complémentarité des activités conduites par ses différents membres. Malgré un léger renforcement de ce mécanisme par la tenue de quelques réunions au niveau des services et la pratique établie d'un « programme » de la présidence semestrielle tournante, les responsables des organisations membres reconnaissent la faible effectivité de ces réunions de concertation. Le GMG est à l'heure actuelle une structure faible, incapable de remplir ses objectifs⁴⁴.

Le rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales (2005) avait déjà diagnostiqué cette faiblesse. Il avait recommandé la création d'un groupe inter-institutionnel de haut niveau, destiné à identifier d'une part, les chevauchements et les lacunes du traitement global des phénomènes migratoires et d'autre part, à développer des complémentarités. À moyen terme, le groupe inter-institutionnel devait laisser place à un nouveau groupe mondial inter-agences pour la migration, chargé d'établir une approche cohérente en vue d'une réponse institutionnelle globale aux migrations internationales. Cette recommandation a donné lieu au projet IMDI, développé par l'OIM en partenariat avec la Banque mondiale⁴⁵. Il s'agit d'un ensemble de projets susceptibles d'associer progressivement les différentes organisations internationales. Mais, jusqu'à aujourd'hui, cette initiative n'a débouché sur aucun résultat effectif et reste très peu connue en dehors des cercles institutionnels. De surcroît, le projet est considéré avec circonspection par d'autres organisations en raison de son pilotage par l'OIM, qui ne peut constituer l'institution fédératrice des questions migratoires.

L'échec relatif de ces diverses tentatives met en question la pertinence de l'analyse selon laquelle l'inefficience de l'architecture institutionnelle actuelle résulterait d'un défaut de coordination horizontale entre organisations internationales. Le principal

⁴³ OIT, OIM, CNUCED, PNUD, UNDESA, UNESCO, FNUAP, HCDH, HCR, UNICEF, UNITAR, ONUDC, Banque mondiale.

⁴⁴ Ses termes de références (voir en annexe 2) lui assignent comme premier objectif d'« établir une approche cohérente et globale dans le cadre d'une réponse institutionnelle d'ensemble à la migration internationale ».

inconvenient de la proposition avancée par la Commission mondiale est sans doute, à l'instar d'ailleurs du modèle du *Global Migration Group*, de se focaliser trop exclusivement sur un processus horizontal et inter-institutionnel de coordination, à l'exclusion des autres échelons nationaux et régionaux de gouvernance et des autres acteurs de la migration.

L'articulation entre les différents domaines de compétences ne peut se produire sans une impulsion et un pilotage politiques, qui associeraient les différents aspects traités à des perspectives communes. De telles orientations globales, qui donneraient aux coordinations inter-institutionnelles leur centre de gravité, ne peuvent venir que des États membres de ces organisations. Une logique qui se distingue de l'approche purement nationale, et au cas par cas, retenue par l'OIM (maîtrise des frontières, fourniture de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée, apport démographique, etc.). Elle nécessite, de la part des États, une perspective élargie par l'apport des différents acteurs non-gouvernementaux concernés et impliqués sur le terrain des migrations internationales.

Le rapport de la Commission mondiale soulignait l'importance de la gouvernance nationale, condition essentielle à la mise en œuvre de mécanismes de gouvernance au niveau mondial. La « cohérence nationale » telle qu'évoquée dans le rapport faisait avant tout référence aux positions distinctes des ministères au sein d'un même État. Or, une interaction effective entre les deux échelons de gouvernance, national et mondial, suppose un élargissement de la compréhension de la gouvernance nationale à d'autres acteurs socio-économiques : les ONG, les syndicats et les entreprises, ainsi que les collectivités locales. Plus la prise en compte par les responsables gouvernementaux de cette pluralité d'intérêts sera importante en amont des mécanismes de gouvernance mondiale, plus les propositions des différentes organisations internationales seront orientées par les besoins des États.

Cela suppose – bien plus qu'un renforcement des procédures de coordination inter-institutionnelle – des mécanismes de consultation élargis au sein de chaque État et un espace commun d'échanges et de formulation des grands enjeux de gouvernance ; celui-ci associant les États, les institutions internationales et les acteurs non gouverne-

⁴⁵IMDI : Initiative internationale migration et développement.

mentaux. C'est seulement à partir de la formulation de ces grands enjeux politiques articulant différents aspects de la migration que les institutions concernées seront en mesure d'assister correctement les États dans la mise en œuvre d'une gestion plus efficace des migrations internationales.

6. Les attentes institutionnelles

Un tel projet de formulation d'un cadre commun de référence se heurte manifestement aux intérêts très divergents des États en matière de migrations. Il est simpliste d'opposer les intérêts des pays d'origine aux intérêts des pays d'accueil. Les États d'accueil font des choix politiques différents les uns par rapport aux autres, du fait des liens historiques anciens avec telle ou telle population migrante, mais aussi de situations socio-économiques différentes. Les choix contrastés des gouvernements espagnol et français en matière d'immigration en sont une illustration.

Avantages et limites des processus d'intégration régionale

La prise en compte de ces intérêts multiples, parfois contradictoires, peut amener à se demander s'il n'y a pas lieu de privilégier l'échelon régional pour progresser dans les discussions et dans la formation de consensus. Les responsables des organisations internationales tendent eux-mêmes à valoriser la dimension régionale dans leurs études et leurs programmes d'action. L'OIM a ainsi dédié plusieurs de ses ateliers au libre mouvement des personnes dans les processus d'intégration régionale et aux moyens d'accroître la coopération à ce niveau-là. Cette attention renforcée est justifiée par le fait que « le nombre limité de pays impliqués favorise les possibilités d'accords de coopération sur des aspects complexes des dynamiques migratoires⁴⁶».

La prolifération de processus consultatifs régionaux ces dernières années semble confirmer cette observation. Ceux-ci ont en particulier favorisé la recherche de consensus entre les États par des échanges d'informations et des dialogues qui, du fait de leur caractère informel et de leur fréquence relativement importante, ont été plus nourris que lors des discussions internationales.

Pour informelles qu'elles soient, ces discussions sont susceptibles de renforcer l'intégration institutionnelle dans le cadre des organisations régionales existantes. Les

⁴⁶ In *International Dialogue on Migration / Intersessional Workshop on Free Movement of Persons in Regional Integration Processes*.

organisations régionales telles que l'ALENA, l'ASEAN et la CEDEAO⁴⁷ incluent déjà des accords sur la libre circulation intra-régionale des personnes. L'intégration régionale pourrait être approfondie par d'autres accords entre États d'une même région qui porteraient cette fois-ci sur les migrations en provenance d'autres régions.

L'exemple le plus poussé d'intégration régionale est l'Union européenne au sein de laquelle les citoyens européens circulent, travaillent et s'installent librement, exception faite des accords transitoires. Ces dernières années, la Commission et le Parlement européen ont multiplié les initiatives pour favoriser une harmonisation des politiques en matière d'immigration et d'asile, dans le cadre du troisième pilier, le renforcement des frontières externes étant la contrepartie de la suppression des frontières internes, notamment dans l'espace Schengen. Le constat des besoins économiques et démographiques de l'ensemble des États européens a fondé la proposition d'une « approche globale » commune à l'ensemble des États européens⁴⁸. Y est notamment pris en compte l'impact des migrations sur les États d'origine dans la proposition d'élaboration de partenariats de mobilité selon le modèle « gagnant-gagnant-gagnant⁴⁹ ».

La poursuite et l'approfondissement de telles initiatives en un ensemble cohérent pourraient faire de l'Europe un modèle d'intégration régionale dans le domaine de la migration internationale. Ils pourraient tout particulièrement trouver une concrétisation avec d'autres régions du monde via des initiatives en cours, tels que le partenariat euro-méditerranéen issu du processus de Barcelone, dont la migration représente un des enjeux phare, les conférences euro-africaines sur migration et développement déjà mentionnées (« Rabat I » et Tripoli en 2006, « Rabat II » à Paris les 20 et 21 octobre 2008) ou encore le projet français d'Union méditerranéenne. D'autre part, l'évolution de la géographie migratoire appelle un élargissement de la coopération régionale au-delà des « couples migratoires » traditionnels. En témoigne l'immigration chinoise en

⁴⁷ ALENA : Association de libre-échange nord-américain ; ASEAN : Association des nations du Sud-Est asiatique ; CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

⁴⁸ Cf. principalement *Le Livre vert de la Commission européenne et l'Approche Globale*, 2005.

⁴⁹ Sur le contenu des partenariats de mobilité voir, dans le chapitre 8, « *La formation de partenariats* ».

France, devenue l'une des plus importantes en 2007 parmi les flux irréguliers⁵⁰.

Cependant, la réalité de ces partenariats, et en particulier du partenariat euro-méditerranéen, témoigne des limites évidentes de l'approche formulée et mise en pratique par les institutions européennes et les États membres. Fondée pour l'essentiel sur une logique de contrôle, la coopération inter-régionale se réduit de fait à un accord *a minima* entre États. On est loin de l'émergence de consensus face aux défis à long terme des migrations internationales.

D'une manière plus générale, la politique européenne illustre les apports mais aussi les limites de l'échelon de gouvernance régionale vers une gouvernance mondiale des migrations internationales. En effet, depuis 2000, un débat nouveau est venu bousculer le consensus sécuritaire et le credo de l'« immigration zéro » qui caractérisait jusqu'alors les positions des institutions européennes en matière de migration. On a ainsi vu se développer, au fil des communications de la Commission européenne, un discours sur l'« entrouverture » des frontières, jusqu'à la parution du *Livre Vert* le 11 janvier 2005. Par celui-ci, la Commission s'est efforcée de définir une approche communautaire tenant compte des besoins démographiques et économiques des pays européens, mais aussi de l'impact des politiques migratoires sur les économies et les sociétés d'origine. Ce dernier volet a été repris et développé dans le cadre de « partenariats pour la mobilité » décidés par le Conseil⁵¹. Le projet de Directive de la Commission d'octobre 2007 sur un titre de séjour et de travail unique et les droits des travailleurs ressortissants de pays tiers⁵² marque une reconnaissance des besoins durables de main-d'œuvre immigrée et de l'importance de la protection des travailleurs migrants.

Ces diverses initiatives doivent être saluées comme des avancées significatives sur la voie d'une gouvernance mondiale des migrations. Il n'en reste pas moins que les volets restrictifs et sécuritaires restent les traits dominants de l'ensemble des actions

⁵⁰ *Rapport au Parlement* du Secrétariat du Comité interministériel de contrôle de l'immigration sur les orientations de la politique d'immigration, décembre 2007.

⁵¹ Voir *Conclusions du Conseil* des 17-18 juin et 10 décembre 2007.

⁵² L'intitulé exact du projet est « Directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre **et** établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre ». C'est nous qui soulignons.

européennes. La mise en œuvre de partenariats pour la mobilité auprès de pays tiers est conditionnée par le soutien de la part de ces mêmes pays à la lutte contre l'immigration illégale. Le projet de directive sur les droits des travailleurs migrants fait l'impasse sur la situation des irréguliers. La prise en compte encore très limitée des intérêts des pays d'origine dans la construction des positions de l'Union européenne, fondées sur les besoins des économies des pays membres, marque aussi la limite de l'« approche globale » de l'Union européenne. Enfin, la politique migratoire européenne a tendance à se focaliser sur l'Afrique, en négligeant d'autres sources d'immigration qui se renforcent, notamment en Asie.

Pour donner toute sa mesure, l'échelon régional de gouvernance des migrations doit être complété par un processus de concertation inter-régional et/ou mondial.

Un espace de délibération recherché

Quels que soient les acteurs concernés – États, organisations internationales, acteurs privés – et les positions affichées sur la régulation des flux migratoires, des plus libérales aux plus restrictives, tous affirment la nécessité d'un espace de débat et de traitement global des migrations internationales.

La question des migrations est devenue un enjeu majeur pour un nombre grandissant d'acteurs. Pris isolément, chaque acteur est confronté à un versant problématique des migrations. Les gouvernements craignent d'être débordés par des flux de populations incontrôlables et créateurs de problèmes de sécurité publique (trafics, terrorisme), sociaux (travail au noir, difficultés d'intégration), économiques (dépenses sociales), sociétaux (cohésion sociale). Les migrants appréhendent les obstacles réglementaires croissants et les discriminations et développent des stratégies fondées sur le contournement des règles, légales et sociétales. Les populations locales, en tant que citoyens et salariés, craignent une concurrence déloyale qui affecterait leurs moyens d'existence, leurs valeurs et une certaine conception du vivre ensemble. Les syndicats sont tiraillés entre le développement d'une réflexion globale sur les migrations au niveau confédéral/régional/mondial et les situations de terrain où s'exprime la frustration. Les entreprises, confrontées à des manques de main-d'œuvre, ne veulent pas être accusées de se servir de la migration comme d'un moyen de pression sur les salariés (niveau des sa-

laire et de la protection). Le monde associatif s'inquiète d'un recul des droits de l'homme. Les collectivités locales craignent de devoir gérer les problèmes sociaux des populations immigrées, gestion à laquelle les entreprises ne participent pas, contrairement à un siècle de migrations (jusqu'aux années 1970) pendant lequel les primo arrivants étaient d'emblée embauchés par de grandes firmes qui leur assuraient régularité du séjour, logement, etc., même dans des conditions très difficiles. Enfin, les organisations internationales sont soucieuses de ne pas être absentes sur un sujet majeur, mais sans connaître leur mission. Si, de fait, en matière de migration, tous les acteurs forment un tout interdépendant, chacun semble défendre ses priorités.

Toutefois, ces inquiétudes diverses ont suscité une prise de conscience quant aux limites d'une approche strictement nationale, restrictive et à court terme des phénomènes migratoires. Les discussions internationales successives, le Dialogue de Haut Niveau aux Nations unies en 2006, puis le Forum mondial sur la migration et le développement en 2007 témoignent de cette prise de conscience de la part des États. Le secteur privé, *via* notamment les organisations qui le représentent, anticipe sur les besoins de main-d'œuvre à venir et s'intéresse donc aux conditions de mobilité des personnes migrantes, dans le cadre notamment de consultations européennes. Les ONG et les organisations syndicales s'efforcent de coordonner leurs projets au niveau international en créant des espaces d'échanges, ou au sein de structures déjà existantes telles que la Confédération internationale des syndicats (CIS). Les organisations internationales tentent quant à elles de coordonner leurs activités dans le cadre du *Global Migration Group*.

Cependant, ces initiatives, encore fortement éclatées et autonomes les unes vis-à-vis des autres, ne permettent pas l'établissement effectif d'un espace commun réunissant les différents acteurs et, par là même, les différents aspects de la migration. La nécessité de réconcilier et d'articuler les différentes dimensions à l'œuvre dans les migrations au sein d'un espace de traitement global connaît un lent processus de reconnaissance au niveau international.

Le point de départ d'une telle réflexion se situe, on l'a vu, dans les années 1990. Un consensus pour la gouvernance globale se dessine avec la conférence du Caire sur la population et le développement de 1994 : l'idée germe alors de la nécessité de princi-

pes de règles internationales à la migration. En 2000, la publication du rapport de la Division de la population des Nations unies sur les migrations de remplacement prend la mesure des déséquilibres démographiques et du vieillissement de la population, notamment en Europe (Russie incluse) et au Japon. Une prise de conscience se dessine : la population active n'est pas une ressource inépuisable et elle va se raréfier à l'horizon 2030.

Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, s'était personnellement impliqué, comme on l'a dit, suscitant la mise en place de la Commission mondiale sur les Migrations internationales, composée de dix-neuf personnalités siégeant à titre indépendant, mais en consultation avec les gouvernements. Les États ont peu contribué à l'exercice. Même si, par la force des choses, les recommandations de la Commission en octobre 2005 sont restées très générales, le rapport n'en a pas moins constitué le premier exercice international traitant les migrations comme enjeu global et abordant plusieurs aspects : travail, développement, sécurité des États et des personnes, intégration, protection des migrants, gouvernance mondiale. En octobre 2006, l'Assemblée générale des Nations unies a tenu un « Dialogue de Haut Niveau » consacré au lien entre migration et développement, seul dénominateur commun accepté par l'ensemble de la communauté internationale, mais qui demeure interprété diversement. Ce dialogue a toutefois débouché sur l'initiative d'un « Forum mondial pour traiter des questions liées aux migrations internationales et au développement d'une manière systématique et globale »⁵³. Le Forum est « officieux, volontaire et dirigé par les États membres et ne produit pas de textes négociés ou de décisions doctrinales, mais encourage une coopération plus étroite entre gouvernements⁵⁴ ». Kofi Annan aurait souhaité que le Forum se tienne dans le cadre de l'ONU, mais le seul lien avec les Nations unies reste symbolique, en la personne du Représentant spécial du Secrétaire Général, M. Peter Sutherland.

L'engagement déterminé de la Belgique, qui a accueilli le premier Forum à Bruxelles du 9 au 11 juillet 2007, a permis de tirer certains bénéfices des opportunités qu'il offrait. La question migratoire est sortie du champ bilatéral pour faire l'objet d'une

⁵³ Le texte établissant le Forum est une « note de la présidente de l'Assemblée générale ».

⁵⁴ *Ibid*

plateforme mondiale. Elle a quitté le seul terrain sécuritaire et du contrôle du territoire. Par ricochet, la préparation des positions des États a conduit à une concertation interministérielle, souvent inédite, au plan national. Les thèmes abordés lors du Forum ont orienté certains travaux des organisations internationales. Enfin une partie de la société civile s'est mobilisée autour du Forum. ONG et organisations syndicales du monde entier ont été conduites à des rapprochements régionaux et internationaux, afin d'élaborer des positions communes sur un certain nombre de thèmes.

Sans se prononcer en faveur d'une organisation internationale en tant que telle, l'ensemble des acteurs concernés plus ou moins directement par la question des migrations internationales sont donc demandeurs de solutions globales et communes.

Le Forum mondial n'en présente pas moins des défauts majeurs. Il n'a pas de structure pérenne, ni administrative, ni financière, ni politique. Le cantonnement au thème du développement restreint le champ des différents aspects du sujet, dont la connexion est à la base d'une gouvernance globale. L'articulation entre migration et développement fait elle-même l'objet d'interprétations très diverses, du fait de la variété des contextes migratoires mais aussi des attentes et intérêts spécifiques des différents acteurs. En cela, elle ne constitue pas un cadre structurant de discussions et de décisions. Alors que de nombreux gouvernements souhaitent favoriser la contribution des migrants au développement des pays d'origine, *via* les transferts de fonds, les projets de co-développement ou le retour de personnel qualifié, certains pays d'accueil voient dans le développement des pays d'origine un moyen durable de réduire les flux migratoires, alors que de récents rapports montrent l'inverse⁵⁵. Nombre d'ONG observent quant à elles avec appréhension les évolutions de débats auxquels elles participent peu. Elles y voient notamment des risques d'identification des migrants à des « instruments » de développement, au détriment de la reconnaissance de leurs droits humains fondamentaux.

Le fait que le Forum de Bruxelles se soit déroulé en dehors du cadre onusien a renforcé cette inquiétude et explique la tenue d'un forum parallèle de la société civile intitulé : « Droits des migrants, migration et développement ». De ce point de vue aussi, le

⁵⁵ Cf. *La cohérence des politiques au service du développement*, Centre de développement de l'OCDE, 2007.

fonctionnement du Forum n'a pas été satisfaisant. Les États ont décidé seuls de l'ordre du jour et leurs délibérations se sont tenues à huis clos. Confinées à la lisière dans une session séparée, les ONG n'ont guère débattu avec les États mais surtout revendiqué. Cette rencontre manquée est regrettable, dans la mesure où elle accroît les malentendus et les antagonismes alors qu'il est de plus en plus évident sur le terrain que les acteurs étatiques et non étatiques ne peuvent pas vraiment se passer les uns des autres. Le cantonnement des acteurs de la société civile à la perspective des droits de l'homme a eu pour effet de renforcer leur marginalisation dans les discussions internationales. Les États ont ainsi été privés des capacités d'expertise et du savoir-faire de ces acteurs sur les différents aspects des migrations.

En effet, rien ne serait plus simpliste que d'opposer la défense des prérogatives régaliennes à un « partage du pouvoir » entre les gouvernements et la société civile. Se prononcer pour une gouvernance, c'est d'abord reconnaître la diversité des intérêts en présence et chercher à construire un cadre partagé de références pour mieux fonder l'action commune. Rassembler les acteurs concernés ne signifie donc pas les confondre. Chacun joue son rôle et incarne une dimension de la question à traiter. Une gouvernance globale de la migration viserait à conférer aux uns et aux autres une meilleure capacité à intégrer l'ensemble de ces dimensions, aussi bien dans la définition des objectifs poursuivis que dans leur réalisation. C'est ici que l'association des acteurs de la société civile est cruciale : non pas tant au stade ultime de la prise de décision que dans les étapes de la délibération qui le précèdent.

Or, la seule articulation entre migration et développement ne permet pas, de toute évidence, aux différentes parties prenantes de définir le cadre commun de références attendu. La jonction des intérêts divers doit nécessairement se faire autour de perspectives politiques claires qui sont à l'heure actuelle absentes des différentes discussions internationales.

7. Une gouvernance mondiale pour la protection des migrants

Le défi migratoire peut être une chance et une opportunité. Les attentes sont nombreuses et largement partagées. C'est désormais aux acteurs de prendre des initiatives fortes pour attester des nouvelles perceptions positives de la migration et les transformer en pratiques élargies de coopération. Dans un domaine où la place des États est essentielle, les diplomaties ont, sans aucun doute, un rôle majeur à jouer. Celles qui sauront proposer des objectifs et des méthodes, à la fois audacieux et consensuels, seront les artisans d'un véritable régime international des migrations.

Qu'il s'agisse de la décision de migrer, des besoins des États d'accueil ou des conséquences pour les États de départ, les dimensions des migrations sont multiples. Face à un phénomène aussi complexe, les effets économiques des migrations restent d'une interprétation ambiguë et les théories d'une faible utilité. Ainsi, d'après la théorie dite néoclassique, les travailleurs des pays pauvres sont logiquement attirés par les emplois proposés dans les pays riches, mais leurs migrations auront à terme un impact positif et feront disparaître les causes qui les ont déclenchées. Le retour du migrant enrichi et qualifié professionnellement doit contribuer au réajustement entre les économies. Mais il est impossible d'en évaluer la durée. De plus, les retours significatifs ne concernent que certains pays, essentiellement asiatiques. La majorité des autres zones de départ demeurent plutôt confrontées à la question de la fuite des cerveaux.

Des études économiques empiriques se révèlent plus profitables⁵⁶. Elles montrent notamment que les motifs de migration sont nombreux et non réductibles au seul facteur de pauvreté. Elles soulignent surtout le fort lien qui existe entre les conditions plus ou moins favorables de départ et les impacts plus ou moins positifs des flux migratoires, tant dans les pays d'origine que dans ceux de départ. De ces travaux, il faut retenir que la migration est, au sens plein du terme, un enjeu : il n'y a pas de fatalisme mais des processus qui demandent à être mieux connus et surtout encadrés par des choix politiques clairs si l'on veut leur faire produire des effets bénéfiques.

⁵⁶ Voir notamment les études de F.Gubert à l'Institut de recherche et de développement, J.-Ch. Dumont et J.-P. Garson à l'OCDE et les nombreuses études du « *Sussex Centre for Migration Research* », Université de Sussex.

L'orientation principale est certainement d'améliorer les conditions de mobilité des individus entre les pays d'origine et les pays d'accueil. À court terme, il s'agit de réduire la vulnérabilité des migrants, qui est une des causes premières du contournement des lois et de l'inefficacité relative des politiques exclusivement répressives. À plus long terme, il s'agit d'accompagner l'émergence d'un droit à la mobilité et d'en faire un dynamisme majeur et assumé de la mondialisation.

Deux fonctions, générales et complémentaires, doivent donc être assignées à un projet de gouvernance mondiale : une fonction de protection des migrants, objet de cette première section, et une fonction de promotion de la « bonne mobilité » traitée ensuite, chacune de ces deux fonctions ayant le double souci de sécuriser les parcours migratoires et les territoires.

La protection comme objectif prioritaire de gouvernance

La vulnérabilité des migrants est aujourd'hui une réalité qui, du fait de ses effets fortement déstabilisateurs, devrait mobiliser l'ensemble des acteurs concernés par la gestion des flux migratoires. La vulnérabilité des migrants s'est en effet accrue sous le double effet des évolutions restrictives des politiques migratoires au plan national et de l'intensification sensible des flux migratoires à l'échelle planétaire. Le traitement essentiellement sécuritaire de la migration est devenue *de facto* la norme mondiale de régulation, y compris dans les nouveaux pays d'immigration. L'ouverture très ponctuelle des frontières, indexée sur les besoins à court terme des pays d'accueil, a pour conséquence de remettre à l'ordre du jour les migrations temporaires et de rendre plus précaires les conditions d'accueil des personnes migrantes. La situation des travailleurs domestiques dans de nombreux pays d'Asie et du Golfe – pour l'essentiel des femmes vivant dans la totale dépendance de leurs employeurs – est emblématique de cette vulnérabilité. L'importation par de grandes entreprises de populations à bon marché renforce également le chômage local et alimente indirectement le flux des départs. Plus généralement, on peut estimer que, dans un contexte marqué par l'intensification des échanges et la montée en puissance de pays au capital humain très important et peu coûteux, la délocalisation de populations actives bon marché est une situation appelée à se généraliser. Précarité des migrants et instabilité des États risquent de se nourrir

récioproquement.

Les Philippines ont ainsi élaboré ces dernières années un programme d'encadrement des pratiques des agences privées de recrutement. Cependant, l'efficacité de ces mesures dépend largement de la collaboration des États d'accueil. S'ils ne sont pas traités équitablement, les migrants perdront aussitôt dans le pays d'accueil tous les avantages des mesures de protection offertes par leur pays d'origine. Dans le cas philippin, la coopération est réduite à quelques accords bilatéraux, avec le Liban notamment. C'est insuffisant, comme en témoigne le sort peu enviable des domestiques philippines dans les pays du Golfe, et seul un cadre multilatéral serait à même de donner toute sa portée à une politique de protection des migrants.

Les États d'origine ne sont pas les seuls à craindre l'absence de protection ou la protection insuffisante des migrants. Les États d'accueil ont également beaucoup à perdre dans la prolifération de passages et de trafics clandestins qui menacent potentiellement la sécurité de leur territoire. Or le développement de ces réseaux transfrontaliers s'appuie essentiellement sur la vulnérabilité juridique, économique et humaine des migrants. L'existence d'organisations criminelles n'est pas nouvelle. Toute migration a toujours généré ses profiteurs et ses parasites. La nouveauté réside dans les capacités transnationales de ces organisations et dans leur structuration en réseaux, de telle sorte qu'elles peuvent bâtir des filières d'immigration plus mobiles et plus étendues, incluant l'acheminement de populations en quête d'asile, le trafic de main-d'œuvre et la traite des êtres humains (prostitution, esclavage moderne). Cette menace globale nécessite une réponse globale. L'application des conventions internationales visant à réprimer les organisations criminelles n'atteindra l'objectif fixé qu'à la condition de s'attaquer à la ressource principale de ces organisations, à savoir la vulnérabilité des personnes migrantes. La lutte contre ces réseaux transfrontaliers, au nom de la sécurité des États, passe donc autant par le démantèlement de ces organisations et le renforcement de la police des frontières que par le renforcement des droits des migrants, c'est-à-dire de leurs capacités à migrer légalement et à dénoncer les pratiques mafieuses.

La protection des migrants est devenue également un objectif central pour un nombre croissant d'organisations non gouvernementales et syndicales. Des ONG interna-

tionales, traditionnellement impliquées dans la protection des réfugiés, promeuvent désormais la protection des droits des migrants auprès des institutions internationales⁵⁷. Les organisations les plus reconnues de défense des Droits de l'homme participent de plus en plus à des campagnes de défense des droits des migrants, en tant que population particulièrement vulnérable. L'ensemble des organisations syndicales, parlant jusqu'alors au nom de l'ensemble des travailleurs, organisent des réflexions communes, au niveau confédéral et international, touchant à la protection des droits des travailleurs migrants.

C'est le constat d'un recul des droits humains et socio-économiques des migrants qui provoque la mobilisation d'une partie du mouvement associatif et syndical. La tenue du Forum de la société civile « droits de l'homme, migrations et développement », organisé parallèlement à celui des États de 2007 à Bruxelles, a ainsi témoigné de fortes inquiétudes et de réelles contestations à l'égard de la politique trop souvent répressive des États. Faute de reconnaissance explicite d'un statut du migrant – tout du moins dans ses grandes lignes – il y a tout lieu de penser que la légitimité et l'efficacité de toute tentative de « régulation » des flux migratoires seront sérieusement affaiblies. Nombre d'ONG et de syndicats refuseront d'y participer en privant les États de leur expérience et de leur savoir-faire, tandis que les organisations patronales ne disposeront pas de standards communs permettant d'harmoniser leurs pratiques de recrutement.

Les effets déstabilisateurs de la vulnérabilité des populations migrantes ne sont plus guère contestés. Acteurs étatiques et non étatiques partagent le même constat, mais peinent à trouver des solutions communes. L'élaboration d'un statut international du migrant qui prendrait la forme d'une Charte de droits et d'obligations devrait constituer la première étape d'une négociation multilatérale sur la « régulation » des flux migratoires.

L'hypothèque de la Convention internationale de 1990

Avant d'aborder le contenu et la portée de cette Charte, il conviendrait de lever

⁵⁷ Une organisation telle que ICMC (*International Catholic Migration Commission*), traditionnellement impliquée sur la question des réfugiés et du droit d'asile, a récemment élargi son champ

l'hypothèque de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui figure désormais parmi les neuf instruments internationaux « majeurs » relatifs aux droits de l'homme, comme le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) vient de le rappeler à la France⁵⁸. Par ailleurs, de nombreuses dispositions des autres grands instruments internationaux comme les deux Pactes sur les droits de l'homme, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ou la Convention sur les droits de l'enfant s'appliquent, faut-il le souligner, aux migrants.

Le statut de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille n'en reste pas moins problématique. Adoptée en 1990 par l'Assemblée générale des Nations unies après des travaux préparatoires difficiles (pendant une douzaine d'années au sein d'un groupe de travail institué en 1979), son entrée en vigueur a également été particulièrement lente puisqu'il a fallu attendre le 1^{er} juillet 2003 pour atteindre les vingt premières ratifications requises. Au 1^{er} janvier 2008, la Convention était ratifiée par 37 États parties, les derniers en date étant l'Argentine, l'Albanie et la Mauritanie qui l'ont ratifiée en 2007. Quinze autres États sont signataires⁵⁹.

Ces chiffres sont doublement préoccupants. D'abord parce qu'ils restent très faibles par rapport au nombre d'États membres des Nations unies, représentant à peine un quart d'entre eux. D'autre part, parce qu'ils introduisent une distorsion géopolitique marquée entre États développés et États en développement. Autrement dit, la Convention internationale est devenue un instrument régional au lieu d'être un traité universel. Cette situation peut n'être que transitoire, mais elle a des effets pervers évidents. Le Comité des travailleurs migrants n'est composé que d'experts des États parties. L'examen des rapports périodiques porte sur des États d'origine, ou des États de transit, comme le Mexique. Malgré ces déséquilibres, rien n'indique que les États parties

d'action à la défense des droits de l'ensemble des migrants.

⁵⁸ CEDAW/C/FRA/CO/6, §.44, 1^{er} février 2008.

remettront en cause leur adhésion, face à l'abstention des États occidentaux, et notamment des membres de l'Union européenne. Dans le contexte d'antagonisme politique du nouveau Conseil des droits de l'homme, tout porte à croire qu'ils en tireront profit pour mettre en cause les « doubles standards » des États occidentaux.

Les États européens semblent d'autant plus en contradiction avec leur propre discours que la Convention, pour l'essentiel, ne fait que reprendre des droits déjà consacrés par les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui s'appliquent à tous les individus sans distinction fondée « sur l'origine nationale ou sociale ». À défaut de la compétence du Comité des droits des migrants, les autres comités conventionnels exercent pleinement leur compétence en ces matières. C'est notamment le cas du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui a adopté une observation générale (n° 15) sur la situation des étrangers au regard du Pacte (1986) et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale qui a adopté la recommandation générale concernant la discrimination contre les non ressortissants (2005). Par ailleurs, le Rapporteur spécial sur les droits des migrants, tout comme les autres rapporteurs thématiques, a une compétence générale à l'égard de l'ensemble des États membres des Nations unies. Chaque année, le Conseil des droits de l'homme, comme l'Assemblée générale adoptent des résolutions visant le statut de la Convention de 1990 et la situation des droits de l'homme des travailleurs migrants.

Les analyses récentes s'accordent pour reconnaître qu'au-delà de la diversité des motifs de non ratification de la Convention, le blocage est de nature plus politique que juridique.⁶⁰ Le contexte actuel, dominé par des réactions essentiellement défensives et restrictives aux défis de la migration internationale, est peu propice à la ratification de ce texte. Une renégociation est tout aussi utopique, les pays en développement, parties à la convention, ne pouvant abdiquer une position de principe qui leur donne un levier politico-juridique sur les États tiers.

⁵⁹ Bangladesh, Bénin, Cambodge, Comores, Gabon, Guinée-Bissau, Guyana, Indonésie, Liberia, Monténégro, Paraguay, Sao Tome et Principe, Serbie, Sierra Leone, Togo.

⁶⁰ Voir notamment la dernière publication de l'UNESCO sur les raisons de la non ratification de la Convention. « *The migrant workers Convention in Europe / Obstacles to the ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families : EU/EEA Perspectives* », in P. de GUCHTENEIRE, Antoine PECOUD, *UNESCO Migration Studies*, 2007.

Ainsi, sans mettre en cause la valeur normative de la Convention, le texte onusien ne peut constituer en tant que tel la base de nouvelles négociations globales sur la protection des migrants.

L'hypothèse d'une Charte comme texte de référence

Selon une logique classique de gouvernance, la production normative constitue l'aboutissement du processus de négociations entre tous les acteurs concernés, et non son point de départ. Or, en matière de gouvernance des migrations, on a relevé un décalage entre, d'une part, l'absence d'orientations politiques communes et, d'autre part, l'existence d'un instrument juridique aussi rigide que la Convention internationale sur les droits des migrants. Il convient de rappeler que les discussions internationales sur la migration n'ont réellement débuté qu'en 2006, à l'occasion du Dialogue de Haut Niveau des Nations unies sur la migration et le développement. De plus, du fait du caractère exclusivement intergouvernemental des différents forums, les questions relatives à la protection et aux droits des migrants étaient subordonnées à des préoccupations relevant plus directement des intérêts nationaux, telles que la lutte contre l'immigration clandestine et la réduction des flux migratoires. La reconnaissance par tous les acteurs concernés et, à partir de leurs intérêts propres, de la nécessité d'un statut international des migrants, n'a dès lors pas pu se produire et la question de la protection a évolué vers la situation que l'on connaît : une opposition entre souveraineté nationale d'une part et protection des migrants d'autre part, cristallisée par les forums et contre forums successifs.

Les développements précédents ont montré qu'il n'existait aucune contradiction, bien au contraire, entre protection des migrants et préoccupations sécuritaires des États. La protection des personnes migrantes peut être envisagée de multiples manières selon que l'on se place du point de vue des États d'accueil, des États d'origine, du secteur privé ou des associations de migrants, et ces points de vue doivent se rencontrer et se confronter avant d'aboutir à une production normative acceptée et acceptable par tous. Cette étape indispensable de discussions et de négociations n'a pas encore eu lieu entre les acteurs sociaux et gouvernementaux impliqués. Chacun pris séparément continue de nourrir un certain nombre d'idées préconçues sur chacun des autres ac-

teurs. Ainsi, alors que de nombreuses ONG affirment que le secteur marchand dans son entier est réticent à toute idée de protection internationale des migrants, des responsables de grandes organisations patronales défendent la nécessité d'un statut international du migrant comme préalable indispensable à une migration réussie. S'il paraît clair que le contenu de ce statut diffère d'un intérêt à l'autre, ce moment de reconnaissance réciproque puis de négociations n'en est pas moins indispensable.

Un moyen de surmonter le blocage posé par la Convention internationale de 1990 serait d'énoncer un certain nombre de principes généraux et communs. Plus modestes, mais plus consensuels, ces principes, inscrits dans une Charte commune, n'auraient pas d'emblée une valeur contraignante, mais la fonction d'indicateurs tendant à harmoniser les conduites et à préparer, le moment venu, un travail normatif plus poussé.

Il n'y a pas lieu ici de définir le contenu de cette Charte : c'est précisément ce qui devrait faire l'objet d'une négociation entre toutes les parties concernées, dans le cadre d'un mécanisme multilatéral d'un type nouveau – sur lequel nous reviendrons. Indiquons seulement que la Charte devrait veiller à respecter un équilibre entre les droits et les obligations de chaque partie. S'agissant des personnes, la protection de leur choix de migrer ou non, selon des modalités diverses, n'est guère envisageable sans qu'ils acceptent de respecter dans leur pays de résidence les devoirs exprimés démocratiquement qui s'appliquent à l'ensemble de la population. De même, il n'est pas contestable que les États exercent leur pouvoir régalién de contrôle des frontières et de l'accès à leur territoire pourvu qu'ils reconnaissent également le bénéfice collectif des migrations et les vertus de l'ouverture des sociétés. Il n'est pas non plus question de refuser aux États d'origine le droit de profiter des retombées positives de l'émigration tant qu'ils s'engagent à assurer aux candidats au départ de bonnes conditions de mobilité.

Une Charte des droits et des obligations relatifs à la migration est un point de départ. L'objectif est de fournir un cadre assez large et souple pour qu'il puisse faciliter les convergences, mais aussi un ensemble de principes suffisamment clairs pour qu'il puisse orienter les délibérations des parties vers un accompagnement constructif de la migration.

8. Une gouvernance mondiale pour promouvoir une « bonne mobilité »

Ni forcée, ni mafieuse, la bonne mobilité implique la liberté et la sécurité des parcours migratoires. Elle doit servir un objectif gagnant pour les parties concernées : les migrants, les États d'origine et les États d'accueil.

Les effets déstabilisateurs d'une mobilité dérégulée

Les développements précédents ont montré que les migrations internationales avaient sensiblement augmenté ces dernières années et qu'elles étaient caractérisées par une diversification des formes de mobilité entre plusieurs territoires : développement des migrations temporaires dans la plupart des pays d'Asie et, plus récemment, dans certains pays d'Europe, migrations répétées de qualifiés cherchant à valoriser leurs diplômes ou d'irréguliers s'efforçant de rejoindre l'eldorado européen, mouvements pendulaires des retraités, etc. La mobilité humaine est une donnée inhérente au rapprochement des espaces culturels et économiques ; ses externalités positives ou négatives dépendent étroitement de la manière dont elle est organisée. À titre d'exemple, les migrations temporaires n'apparaissent pas aussi profitables qu'elles pourraient l'être : les flux informels prospèrent et les migrants sont réduits à une grande précarité. Fondée sur des partenariats publics-privés, respectueux des droits des migrants, la migration temporaire retrouverait ses atouts, notamment sa faculté de combler les besoins du marché du travail dans les pays à hauts revenus, tout en allégeant le poids du chômage et la pression démographique dans les pays d'origine.

De manière générale, c'est l'absence de dispositifs d'accompagnement qui pénalise les bénéfices potentiels de la migration internationale. Alors que le marché des biens et des services est soumis à des mécanismes mondiaux de régulation, la migration des personnes est livrée à la prolifération d'opérateurs privés qui complique très sérieusement le contrôle des États et favorise la croissance des migrations clandestines.

Au regard des déséquilibres économiques et démographiques présents et à venir, l'ignorance de ces phénomènes sera de plus en plus coûteuse pour les États. Des études récentes ont ainsi mis en lumière les enjeux migratoires en Afrique subsaharienne,

où le doublement attendu des arrivées sur le marché du travail va entraîner une intensification des mobilités⁶¹ si la création d'emplois dans les pays d'origine n'est pas en rapport. Ces migrations seront-elles définitives, temporaires ou circulaires, principalement internes ou plutôt internationales ? S'il reste difficile aujourd'hui de répondre à ces questions, il est probable que l'ampleur de ces mouvements risque de créer de nouvelles tensions aux niveaux local, national, régional et international.

Les réponses actuelles ne sont pas à la mesure des enjeux. Les mesures d'endiguement des flux migratoires en provenance d'Afrique subsaharienne, via des accords complexes avec des pays frontaliers tels que le Maroc ou la Turquie, comme par le passé, ont comme effet pervers de favoriser l'invention de nouvelles stratégies de contournements et ne fournissent aucune perspective à moyen terme. L'ouverture des frontières fondée sur les besoins économiques des pays européens, tout en marquant une évolution par rapport à la période dite de l'« immigration zéro », ne permet pas non plus de répondre aux défis actuels liés à la mobilité des personnes. Le débat suscité par la fuite des cerveaux a montré les limites d'un traitement qui, en paraissant bénéfique à court terme aux économies des pays d'accueil, alimentait, à moyen terme, la spirale d'une mobilité coûteuse pour les pays d'origine.

Les tentatives de la communauté internationale visant à surmonter ces difficultés par un modèle « gagnant-gagnant-gagnant » se sont révélées d'une effectivité limitée. L'écart entre le discours et les pratiques est frappant. Officiellement, l'OIM est censée promouvoir une migration bénéfique à toutes les parties concernées, mais sa fonction de prestataire de services auprès des États ignore largement les droits des migrants. Plus généralement, ce sont les divergences d'intérêts qui se révèlent paralysantes. L'intérêt d'un État d'origine qui cherche à tirer parti des transferts financiers de « ses » migrants – quitte à faciliter des départs massifs de population – est contradictoire avec le libre choix des intéressés et tout à fait indifférent à l'intérêt de l'État d'accueil. À l'inverse, le souhait des États d'accueil d'adapter les flux migratoires à leurs besoins ponctuels de main-d'œuvre ne rejoint pas forcément les besoins des États d'origine,

⁶¹ Ces arrivées sont estimées à 14 millions de personnes au début des années 2000 et à 27 millions au début des années 2030. Benoît FERRY (dir.), *L'Afrique face à ses défis démographiques : un avenir incertain*, Karthala, CEPED, AFD, Paris, 2007.

notamment à long terme. En l'état, et faute de délibérations sérieuses sur des perspectives communes, les migrations ne peuvent être perçues que comme des facteurs de désordre.

Récemment, il a semblé que la question des liens à établir entre les migrations et le développement pourrait constituer un point de départ commun pour rassembler les acteurs. De fait, cet agenda, qui fut celui du Forum de Bruxelles, a le mérite de dépasser les approches restrictives et policières des phénomènes migratoires. Pour autant, on y retrouve de nombreuses contradictions entre ceux qui attendent du développement une réduction des migrations et ceux qui parient sur les migrations pour stimuler le développement. En d'autres termes, le débat a toutes les chances d'être bloqué, à la fois parce qu'il réduit la mobilité à un argumentaire économique et parce qu'il la piège dans le seul registre des intérêts nationaux.

Un projet de gouvernance mondiale des migrations doit faire des choix. Il doit dépasser la logique des marchandages nationaux et fixer des perspectives. Construire une bonne mobilité à l'échelle mondiale est un impératif pour que le défi migratoire ne se transforme pas en menace pour les États et en cauchemar pour les migrants. C'est la condition d'un modèle « gagnant-gagnant-gagnant » appelé de ses vœux par la communauté internationale.

Les développements précédents ont montré qu'une protection renforcée des migrants est un premier pas vers la réduction des effets déstabilisateurs actuels. Il doit être complété par des dispositifs d'accompagnement et d'assistance à la migration, de manière à faire de la mobilité une ressource pour toutes les parties concernées.

Un principe fédérateur

Le droit individuel à la mobilité ou encore « droit de migrer » n'existe pas. Nombre de spécialistes ont relevé le paradoxe du droit international qui reconnaît le droit d'émigrer (article 13 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme) mais pas le droit d'immigrer. Il peut cependant exister un droit à la migration lorsque les droits fondamentaux sont en cause. C'est l'origine du droit d'asile et du droit au regroupement familial. En approfondissant les distinctions entre migrants de droit (réfugiés, familles) et migrants de faveur (travailleurs), l'utilité d'un droit relatif à la migration

d'installation mérite examen⁶². Ce droit se développe dans le cadre d'intégrations régionales, dont l'Union européenne est actuellement l'exemple le plus abouti. Des avancées sensibles sont observables dans d'autres régions du monde. Ainsi les responsables de la CEDEAO se sont réunis à plusieurs reprises ces dernières années pour discuter de moyens de mise en œuvre du protocole de 1979 sur la libre circulation des personnes. Dans le cadre d'une gouvernance mondiale de la migration, le droit individuel à la mobilité ou droit de migrer pourrait utilement faire œuvre d'horizon normatif commun pour la mise en œuvre concertée de dispositifs d'assistance et d'accompagnement des migrants.

Définir la migration comme un droit individuel consiste à placer l'individu migrant et la réussite de sa migration au centre des préoccupations. Il ne s'agit pas de nier les contradictions qui existent entre les intérêts nationaux, mais d'en faire les éléments constitutifs d'une responsabilité commune. En assurant les meilleures conditions possibles de mobilité, les États se donneront les moyens de transformer des mouvements désordonnés et déstabilisateurs en une ressource profitable à tous.

À ce titre, la plupart des études montrent que ce sont les migrants qui disposent des meilleures conditions de mobilité qui contribuent le plus significativement au développement de leur pays d'origine⁶³. Les actions les plus réussies n'ont jamais été liées à des politiques de retour. Ainsi, au Sénégal, un des pays d'Afrique bénéficiant du plus grand nombre de projets de développement entrepris par les migrants, les retours spontanés des migrants sont près de dix fois plus nombreux que les retours « encadrés ». Ces derniers se déroulent à la faveur de diverses procédures d'aide financière mais ont souvent pour contrepartie le renoncement au droit de séjour. Plus généralement, les régions de départ des migrants restent économiquement fragiles et profitent bien plus de l'apport des réseaux de solidarité des diasporas que du retour définitif des migrants.

Du point de vue du pays d'accueil, les avantages de la bonne mobilité sont également sensibles : plus les migrants arrivent informés sur les conditions d'emploi et les possibilités existantes du pays de destination, via leur réseau ou d'autres dispositifs

⁶² Cf. les publications de la Chaire de recherche du Canada en droit international des migrations de l'Université de Montréal.

publics, plus la prise en charge par les pays d'accueil est facilitée.

Le droit de migrer est un principe autant qu'un moyen de corriger la fatalité d'être né ici ou là. Mais c'est une liberté, non une obligation. Il ne saurait servir les politiques autoritaires de migrations forcées, pas plus que la démission des États à l'égard de leurs responsabilités économiques et sociales. Rappeler que la migration est un droit individuel constitue une protection essentielle contre les tentations de certains de tirer un profit maximal de la « manne migratoire », au détriment de politiques concertées de croissance et de création d'emploi.

Le droit à la mobilité ne devrait donc pas être détaché des autres droits fondamentaux. Il les prolonge et les complète sans entraîner pour les États des charges inédites. Le libre choix du travail (article 23 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme) ou l'accès à un niveau de vie suffisant (article 25) relèvent de la même responsabilité. Définir un horizon normatif commun a souvent permis une dynamique de négociation, même si la réalisation pratique des promesses demande nécessairement plus de temps. Il en va pareillement du droit à la mobilité : servir de cadre de référence à des initiatives communes.

Définir des priorités, c'est se tourner vers les acteurs de la migration : non seulement les États et les migrants, mais les nombreux acteurs de la société civile qui facilitent et accompagnent les parcours migratoires. Organisations non gouvernementales, entreprises, banques, collectivités territoriales, Églises ou organisations syndicales sont les interlocuteurs permanents des migrants. En raison d'une solide expérience, ce sont également des acteurs sociaux, fins connaisseurs des réalités de la migration. Les pouvoirs publics devraient les associer beaucoup plus intimement à leurs objectifs, tant au plan national qu'au plan international. Sans dresser ici une liste exhaustive, plusieurs objectifs apparaissent prioritaires : autant d'étapes vers une gouvernance mondiale des migrations⁶⁴.

Le renforcement de l'information

⁶³ Voir sur ce point les publications du Centre de Développement de l'OCDE, en particulier : *Faire des migrations un atout. Pour un nouveau système de mobilité*, Paris, 2007.

Une bonne mobilité est d'abord, on l'a vu, une mobilité informée et anticipée. L'information, tant auprès des décideurs que des personnes migrantes, est une condition essentielle pour la réussite du parcours migratoire et une étape incontournable vers la réduction des incertitudes et des aléas liés à la mobilité des personnes. Or ces dispositifs d'information et d'assistance, nombreux et souvent méconnus par les acteurs gouvernementaux, sont fortement dispersés. Cette dispersion est non seulement préjudiciable aux migrants mais également à l'ensemble des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui auraient tous à gagner d'une coopération renforcée.

Une première tâche pourrait être de centraliser les informations disponibles sur les migrations internationales. Cet objectif faisait déjà partie des recommandations de la Commission mondiale. Faute d'initiatives concrètes, il reste d'actualité. On imagine mal, en effet, la mise en œuvre de mesures communes d'accompagnement des flux migratoires sans une information complète et partagée à l'échelle mondiale. Il convient néanmoins d'insister davantage que ne le fait le rapport de la Commission mondiale sur la contribution nécessaire de l'ensemble des acteurs, y compris les associations de migrants, les ONG et les organisations syndicales qui disposent souvent de matériaux très riches bien que partiels, du fait de leurs domaines d'expertise spécifiques.

On compte déjà un certain nombre de réseaux de centres de recherche régionaux ou internationaux tels que IMISCOE⁶⁵ ou le réseau MIGREUROPE au niveau européen. Les organisations internationales telles que l'UNESCO et l'OIT ou encore l'OCDE sont aussi des centres de ressources importants. De son côté, l'OIM publie un rapport annuel sur les migrations internationales retraçant les évolutions majeures des mouvements migratoires. Une politique entreprenante de diffusion des données et un soutien technique et méthodologique des pays faiblement dotés en outils statistiques sont de nature à améliorer l'information, quantitative et qualitative, et à faciliter le dialogue. Il n'y a pas de coopération durable et sincère sans une information suffisante et fiable.

L'information est également cruciale auprès des migrants. Les candidats au départ manquent souvent de connaissances sur les possibilités et les conditions d'emploi et

⁶⁴ Ces étapes sont des préalables indispensables à la mise en œuvre de dispositifs plus sophistiqués pour promouvoir les migrations circulaires, temporaires, lutter contre la fuite des cerveaux, tels que ceux déjà mis en œuvre par l'OIM (programme MIDA) ou proposés par l'OCDE.

d'intégration dans les différents pays de destination. Plus précisément, ils tirent leurs informations de réseaux de solidarité communautaires. Favorisant des effets de « niches ethniques », cette information est réduite à quelques expériences personnelles et familiales, lorsqu'elle n'est pas gérée par des professionnels peu scrupuleux qui exposent les migrants à de graves désillusions. D'autres structures, disposant d'une longue expérience dans l'accueil des migrants, pourraient être des interlocuteurs bien plus fiables. C'est le cas, par exemple, d'organisations comme le GISTI ou la CIMADE en France, qui devraient être bien plus fortement relayées à l'échelon international, et *a fortiori* dans les pays d'origine des migrants. De ce point de vue, une meilleure circulation de l'information passe nécessairement par une plus forte représentation des associations et, plus généralement, des acteurs non étatiques dans les dispositifs de coopération.

Il est vrai que la faiblesse de la société civile dans un certain nombre de pays rend difficile ce travail d'information et d'accompagnement en réseau entre pays de départ et pays de destination. Ainsi, dans un pays comme les Philippines, les structures d'assistance mises à disposition des émigrés sont essentiellement gouvernementales. Quant aux dispositifs d'accueil des immigrés, ils sont inexistant dans de nombreux pays de destination, comme par exemple dans les pays du Golfe.

Il existe néanmoins des ONG très organisées du local au global en passant par l'échelon régional, qui sont à l'origine de nombreux réseaux internationaux d'assistance aux migrants et sur lesquelles il serait bienvenu de prendre appui. L'organisation ICMC⁶⁶ est l'une d'elles. Elle se décline en diverses structures régionales, nationales et locales telle que la Pastorale des migrants en France. La présence d'aumôneries dans les pays d'origine permet une remontée très rapide de l'information auprès des organisations des pays de destination et un véritable dispositif d'accompagnement des personnes du pays d'origine jusqu'à l'installation dans le pays d'accueil. Ces structures peuvent jouer un rôle de fédérateur et d'animateur pour le développement d'autres réseaux de même type.

Les organisations syndicales sont, elles aussi, des sources d'information qu'il faut

⁶⁵ International Migration Integration Social Cohesion.

⁶⁶ International Catholic Migration Commission.

valoriser. Attentifs aux conditions d'emploi et au respect du droit du travail, de nombreux syndicats européens travaillent avec leurs correspondants des pays du Sud et sont à même de sécuriser pour partie les parcours migratoires par la transmission d'informations pertinentes. Néanmoins, ces collaborations sont encore fragiles compte tenu des possibles contradictions d'intérêt et/ou de l'absence de partenaires syndicaux. La participation d'ONG à ces efforts croisés d'information n'en est que plus souhaitable.

L'ONG Public Service International (PSI), une des organisations les plus actives au niveau international (aux côtés du PICUM, d'ICMC et de quelques autres) est un exemple intéressant de collaboration étroite entre ONG et organisations syndicales. Implantée dans toutes les régions du monde avec pour mission la protection du service public, PSI tient son originalité de sa structure mixte. Réunissant à la fois des organisations syndicales et des ONG, elle conjugue les qualités propres à chaque type d'organisation. En témoigne un programme ambitieux en direction des migrants issus du secteur public. Parallèlement à un travail d'information auprès des candidats au départ, les organisations membres interviennent également auprès des gouvernements et des entreprises publiques pour améliorer les conditions d'emploi.

L'information exige la mobilisation des ressources de plusieurs acteurs. Sans cette action combinée, les représentations de la migration resteront enfermées dans des logiques sectorielles et nationales. Les rencontres, les contacts, les sites d'information communs doivent être encouragés. Il y a là un facteur important d'apprentissage collectif. La création récente, par la Commission européenne, d'un centre d'information au Mali va dans ce sens. Une de ses missions essentielles est de centraliser à l'intention des candidats à la migration l'ensemble de l'information disponible concernant les conditions d'emplois et la législation sur les étrangers dans plusieurs pays de l'Union européenne. Mais c'est seulement en associant à part entière les acteurs de la société civile, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle, que cette initiative jouera pleinement sa fonction de socialisation.

La formation de partenariats

Après l'information des migrants, leur bonne installation est une seconde étape de

mise en œuvre de la bonne mobilité, pour des raisons liées à la fois au respect de la personne et aux exigences de la sécurité publique. C'est également une œuvre collective. Parallèlement aux dispositifs publics, nombre d'associations assistent directement les personnes migrantes dans leur recherche d'emploi, leurs démarches administratives et leurs projets d'insertion (cours de langue, formation professionnelle, etc.). En établissant des partenariats avec des écoles et des universités locales, ainsi qu'avec des hôpitaux et des centres de formation professionnelle, ces associations fournissent à leurs membres des services importants. Elles servent souvent de relais à des réseaux élargis de solidarité qui contribuent aussi par le biais de services communautaires divers à réduire le coût de la mobilité. Les employeurs jouent également leur rôle en s'appuyant par exemple, comme dans le cas de certaines entreprises allemandes, sur leurs salariés étrangers pour proposer des emplois à de nouveaux migrants. Dans tous les cas, il s'agit de mieux coordonner les attentes pour fluidifier le marché de la migration et l'encadrer sans contraintes excessives.

Le prolongement logique de ces initiatives consiste à encourager le partenariat entre les acteurs de la migration : non plus seulement se satisfaire des actions d'accompagnement ou d'assistance isolées de tel ou tel acteur, mais pousser à leur rapprochement. Ici encore, il s'agit de mettre en commun les ressources de partenaires qui s'ignorent souvent. Quelques expériences commencent à montrer la voie. Ainsi, en Italie, a été créée une série de services d'aide à l'emploi destinés spécifiquement aux travailleurs migrants dans le cadre du programme de financement européen Equal. Ce programme associe à la fois la région du Piémont, deux provinces industrielles de cette même région, une grande organisation patronale, l'Union de la Chambre des métiers, les syndicats de la CISL et des associations d'insertion. L'objectif est de mettre en relation les migrants et les entreprises afin de faciliter la recherche d'emploi des premiers et offrir aux seconds une meilleure connaissance du marché des compétences.

Ce type de programme est exigeant. En raison de son caractère multi acteurs, il demande une coordination effective, mais il a l'avantage de mieux cerner les besoins et les attentes réciproques et d'y répondre dans les conditions les plus favorables. Il est plus complexe que le recrutement direct par les entreprises en fonction de besoins ponctuels (à l'instar des « contrats de mobilité » en Espagne, par exemple), mais peut

s'étendre bien au-delà d'un seul secteur d'activité et ne se réduit pas à une prise en charge économique. Sa fonction éducative n'est pas négligeable non plus, dans la mesure où elle permet à des acteurs poursuivant des intérêts différents (entreprises, collectivités territoriales, syndicats, associations d'insertion et leurs relais dans les pays d'origine, le cas échéant) de procéder à un diagnostic commun. On n'insistera jamais assez sur le fait que c'est au plan national et subnational que doit s'amorcer cette concertation, sans laquelle les arrangements internationaux demeureront toujours extrêmement fragiles. Une logique partenariale réussie doit aussi impliquer davantage les pays de départ et leurs organisations. C'est sur ce point que les partenariats doivent être renforcés.

Certaines orientations européennes récentes s'inscrivent pour partie dans cette perspective. En mai 2007, une communication de la Commission européenne a introduit la notion de « partenariats pour la mobilité ». Il s'agit de programmes, financés et mis en œuvre par l'Union européenne, qui associeraient les États membres et des pays tiers afin de mieux ajuster l'offre et la demande de main-d'œuvre et de favoriser la libre circulation de certaines catégories professionnelles. D'autres exemples de partenariats comparables existent déjà en Amérique du Nord, tel le *Security and Prosperity Partnership of North America*, et, dans le Pacifique, le Partenariat de stratégie économique trans-pacifique. Néanmoins, ce sont souvent des initiatives relevant des États dont les intérêts sécuritaires et économiques donnent une dimension manichéenne – menaçante ou profitable – des migrations. L'association des acteurs de la société civile est rarement jugée centrale. À tort. Elle aurait, en effet, l'avantage d'apporter une expertise utile (telles ONG spécialisées sur la santé sont sans doute les plus à même d'anticiper les effets du départ des professionnels sur l'infrastructure sanitaire des pays d'origine et de proposer des mesures appropriées), mais aussi de dépasser les conceptions strictement utilitaristes de l'immigration et de banaliser le fait migratoire. Il est à souhaiter que les initiatives européennes fassent clairement le choix d'une association avec les acteurs de la société civile.

Entreprises, associations, syndicats représentent une pluralité d'intérêts et des conceptions différentes des migrations et des migrants. Un gisement d'inventions pratiques aussi. Les États devraient en faire l'inventaire et s'engager dans des collabora-

tions bien plus régulières. Faute de partenariats bien ordonnés, la mobilité demeurera désordonnée.

L'optimisation des transferts

Promouvoir la bonne mobilité implique de sécuriser et d'optimiser les externalités positives des migrations dans les pays d'origine. La question des transferts de fonds des travailleurs immigrés vers leur pays d'origine est ici centrale.

Même s'il ne faut pas en surestimer l'impact, les montants globaux de ces transferts, qui dépassent ceux de l'aide publique au développement⁶⁷, sont importants. C'est assez récemment que les États développés se sont préoccupés de la valorisation de l'épargne des migrants (en France, le rapport Milhaud de 2006). Plusieurs approches sont retenues : la mise en concurrence des services financiers pour abaisser les coûts des transferts, la bancarisation des migrants pour dynamiser l'épargne ou l'orientation des transferts vers des investissements productifs. Des dispositifs se mettent en place – en France, ceux proposés par les Caisses d'épargne ou par l'Agence française de développement – et il faut se féliciter de ces efforts qui peuvent contribuer à une véritable politique de co-développement⁶⁸. Les transferts ont souvent les qualités de projets « micro », précision du financement, souplesse et efficacité, mais également l'avantage de ne pas transiter par les comptes de l'État, ce qui réduit les risques de lenteur et de corruption.

Pour autant, les vertus des transferts ne doivent pas être retournées contre le principe de la libre migration ni celui de l'aide au développement. Les transferts accompagnent la libre circulation des personnes en favorisant les conditions d'une bonne mobilité. Ils pèsent à l'occasion sur les flux et contribuent partiellement au développement, mais ils ne sauraient être les instruments d'une politique déguisée de fermeture des frontières et de réduction de l'aide publique de développement. Il y a là une conception d'ensemble sur laquelle il serait bon que des positions internationales communes

⁶⁷ S'agissant du cas français, on estime qu'environ 8 milliards d'euros partent chaque année de France vers les pays d'émigration hors Union européenne, un montant peu ou prou équivalant à l'aide publique de la France au développement.

⁶⁸ Voir en particulier, sur le site de la Banque africaine de développement, la dernière étude rendue publique le 28 janvier 2007 : « *Les transferts de fonds des migrants, un enjeu de développement* ».

soient négociées et explicitées.

Par ailleurs, les exigences d'information et de partenariats, déjà évoquées, sont des moyens essentiels pour optimiser les transferts. Les premières pour donner aux migrants les moyens d'orienter au mieux leurs investissements, compte tenu des opportunités du marché et des possibilités existantes dans les pays d'origine. Les secondes pour sécuriser les transactions et s'assurer que les objectifs sont bien remplis. Les acteurs non étatiques sont déjà pleinement engagés dans ces actions. En tant que groupes de pression militant pour un meilleur accès des émigrés aux services financiers, les associations jouent un rôle significatif et reconnu par les autorités publiques. Elles contribuent à collecter et à diffuser des informations sur les modes de transferts disponibles. Elles constituent également une source d'expertise importante sur l'impact des transferts à l'échelon local, complétant ainsi les analyses macro-économiques des grands centres d'étude tels que l'OCDE. La part la plus importante des transferts de fonds étant aujourd'hui consacrée à l'assurance des familles restées au pays, les compagnies d'assurance sont également des acteurs de premier plan. Les banques et les entreprises cherchent aussi des partenaires pour mieux répondre aux demandes des migrants qui sont devenus leurs clients ou leurs salariés.

L'absence de coopération, de coordination et de partage des tâches entre les différents acteurs engendre des dysfonctionnements. Les transferts, tout en améliorant la situation des populations sur place, ne permettent pas de développer des emplois pour survivre aux insécurités majeures dans la vie quotidienne. Ils contribuent plutôt à nourrir la spirale de la mobilité – qu'il ne faut pas confondre avec la promotion d'un droit à la mobilité, dont le pendant est le droit de rester⁶⁹. Il faudrait trouver des moyens d'élargir et d'améliorer qualitativement les investissements des migrants dans les pays d'origine en partenariat étroit avec les acteurs concernés, notamment les entreprises, les banques, les collectivités territoriales, les organisations de protection des droits des migrants.

À travers le transfert des fonds des migrants, c'est une perception nouvelle de la

⁶⁹ Il convient ici de rappeler que ce sont les migrants en situations les plus précaires (sans famille) qui sont les principaux pourvoyeurs de fonds. De ce point de vue, la valorisation des transferts ne doit pas justifier la pérennisation de ces situations de précarité.

migration qui est en train de s'affirmer : une contribution au développement des pays pauvres, dans le sens des intérêts bien compris des migrants et des pays riches. Un exemple, parmi d'autres, du modèle « gagnant-gagnant-gagnant » dont on perçoit ici les potentialités, mais aussi toute la complexité. Une évolution analogue est à l'œuvre dans le domaine du co-développement associatif où des partenariats s'établissent entre associations de migrants, collectivités territoriales, ONG de développement et institutions internationales spécialisées. C'est le cas, par exemple, du programme PADDY coordonné par la collectivité de Montreuil. La collaboration étroite avec les associations de migrants issus du cercle de Yelimané au Mali a permis à la ville de Montreuil d'élargir ses projets de coopération décentralisée à d'autres collectivités locales qui abritent également des communautés de migrants issus de la même région du Mali et de renforcer ses contacts avec la communauté malienne, la plus importante de la ville. De leur côté, les collectivités territoriales maliennes ont profité des ressources et du savoir-faire de plusieurs partenariats associatifs incluant les migrants eux-mêmes.

Les constructions gagnantes sont réalistes parce qu'elles sont possibles. L'empirisme n'est pas à bannir, ni les initiatives locales ou nationales, mais l'harmonisation des conceptions et l'agencement des intérêts requièrent toutefois une réflexion de plus grande ampleur. Faute de coordination ambitieuse, la migration – phénomène transnational s'il en est – demeurera coupée de sa dynamique globale. Celle-ci n'est pas prête de se relâcher et personne ne l'ignore. Il est donc temps de chercher et de trouver des principes de solution communs par un mécanisme institutionnel adéquat.

9. Une gouvernance mondiale sous forme de dispositif multi acteurs

L'idée première est de promouvoir la concertation sur les migrations internationales et de l'ouvrir largement aux acteurs non étatiques. Le multilatéralisme classique n'y est guère préparé et c'est vers des solutions neuves qu'il faut se tourner. L'actuel Forum sur la migration et le développement pourrait constituer un point de départ.

Une proposition institutionnelle nouvelle sur une question encore aussi sensible que les migrations risque de susciter le scepticisme. Il faut donc combiner la réforme et le réalisme : innover par des mécanismes simples mais politiquement significatifs.

Un dispositif souple

Rappelons que, pour l'essentiel, le traitement du phénomène migratoire se caractérise par les éléments suivants : amorce timide de sa reconnaissance par la communauté internationale comme enjeu mondial (le cas des réfugiés étant réservé par la Convention de Genève de 1951) ; forte dimension étatique reposant sur le contrôle régalién de l'accès au territoire ; caractère transversal de la migration ; capacités institutionnelles internationales existantes mais dispersées ; forte implication sur le terrain des collectivités locales et de la société civile, qu'il s'agisse des entreprises, des ONG nationales et transnationales, des syndicats.

Ces caractéristiques ne plaident pas en faveur d'un schéma institutionnel classique d'organisation internationale sous la forme d'un mandat confié à une agence internationale, pour une série de raisons. Premièrement, bien que la mobilité commence à être reconnue comme un enjeu mondial, le périmètre de cet enjeu est encore très vaguement défini et de façon souvent restrictive. Seule l'approche de la migration sous l'angle du développement a été acceptée jusqu'ici par la communauté internationale, bien que le rapport entre les deux termes ne soit pas compris par tous de la même façon. Appréhender les différentes dimensions des migrations et leurs articulations est à l'agenda des négociations. Un mandat serait donc tout à fait prématuré.

Deuxièmement, la tension entre le volet régalién de l'accès aux territoires nationaux et la réalité d'une mobilité transnationale, qui échappe pour partie au contrôle des États, impose aussi une « acclimatation » des enjeux pour rapprocher ces deux plans.

Cette situation conduit à la nécessité d'une démarche progressive et souple.

Troisièmement, l'expertise développée par un certain nombre d'organisations internationales est fortement ancrée dans leur champ de compétences. Chaque dimension de la migration est une déclinaison spécifique d'une question se rapportant à une thématique relevant d'une institution spécialisée. C'est l'OMS qui est la mieux à même d'apporter son expertise lorsqu'on aborde les aspects sanitaires de la migration ; le droit du travail appliqué à la migration fera l'objet du traitement le plus pertinent à l'OIT. Les exemples pourraient être multipliés et tous plaident pour un dispositif original et pluraliste de concertation à l'échelon mondial.

Quatrièmement, le rôle que la société civile joue d'ores et déjà dans les migrations implique que sa place dans une gouvernance mondiale soit mieux reconnue et plus intégrée aux mécanismes de consultation et de négociation entre États.

En conclusion, le dispositif adéquat doit être progressif, prendre en compte les compétences des organisations internationales existantes, et avoir un fondement multi-acteurs.

Une compétence politique

La segmentation du traitement international de la migration ne permet pas une gouvernance efficace. Comme on l'a vu précédemment, les concertations inter-agences sont décevantes, notamment via le *Global Migration Group*. Quand bien même les contacts sont susceptibles de donner lieu à des initiatives communes à plusieurs organisations, ces actions isolées ne répondent pas à la nécessité d'un agenda politique. Sans impulsion politique, on ne pourra guère exploiter l'expertise des différentes organisations internationales compétentes en matière de migration, individuellement ou collectivement en fonction des sujets à traiter.

La segmentation atteint les États eux-mêmes. Non seulement la transversalité est insuffisamment pratiquée en matière de migration entre les administrations nationales, mais l'adoption de positions différentes par les États selon les enceintes internationales est un phénomène qui n'est pas rare en raison du poids des cloisonnements des thématiques et des logiques administratives propres à chaque organisation. Ce travers est particulièrement évident en matière de migrations, dans la mesure où l'enjeu global est

encore largement à construire au-delà des approches exclusives.

Il faut donc redonner aux États la capacité politique de s'emparer du phénomène migratoire, ce qu'ils ne sont pas en position de faire dans le cadre de chaque organisation internationale.

Une logique pluraliste

La première tâche d'un dispositif multi acteurs est de réunir les acteurs pertinents. Leur identification ne va pas de soi. En ce qui concerne les États, les gouvernements doivent être en mesure d'appréhender la transversalité du phénomène migratoire : à la fois par une inter ministérialité robuste, mais aussi par une implication forte des acteurs de la société civile. Du côté de la société civile, le poids et l'organisation des acteurs sont très variables selon les régions et les pays.

En réunissant des acteurs de nature différente, une gouvernance multipartite doit reconnaître et refléter les rôles de chacune de ses composantes. L'innovation ne consiste pas à choisir entre le splendide isolement des États et la revanche des sociétés, mais à bâtir une formule institutionnelle qui soit au plus près des réalités pour mieux les traiter. Associer les acteurs étatiques et non étatiques dans l'accompagnement des migrations ne fait que traduire ce qui se passe sur le terrain. Pour autant, l'association institutionnelle ne signifie pas la confusion des genres : les États comme les acteurs de la société civile conservent leurs compétences propres.

On peut distinguer schématiquement cinq phases : la fixation de l'agenda, le débat, la prise de décision, la mise en œuvre et le suivi ou le contrôle. L'implication des différents acteurs n'a pas à être la même tout au long du processus. En revanche, une pleine participation dans les deux premières phases conditionne la bonne exécution des deux dernières.

S'agissant de la gouvernance mondiale des migrations, la définition de l'agenda est d'autant plus importante qu'il s'agit d'un préalable pour rapprocher des acteurs qui sont souvent en situation de confrontation. Il n'y aura pas de prolongements à des tentatives de gouvernance multipartite si les ordres du jour sont imposés unilatéralement par les États. La collaboration doit s'amorcer dans la reconnaissance réciproque des intérêts et des objectifs portés par chacun des acteurs.

À cet égard, comme on l'a vu, la manière dont des acteurs de la société civile ont été invités au Forum de Bruxelles n'a pas été satisfaisante. Non seulement l'ordre du jour n'a été défini que par les États, mais les organisations non gouvernementales présentes ont été tenues à distance, dans une session séparée du Forum proprement dit. En conséquence, les associations ont utilisé le Forum comme une tribune, sans véritable souci de dialogue, ce que les États ne recherchaient pas non plus. Le fait que ces associations aient été essentiellement des ONG de plaidoyer n'a fait qu'accentuer ce dialogue de sourds.

Le débat et l'élaboration de propositions constituent un deuxième temps fort des échanges. Dans toute la mesure du possible, les conclusions doivent refléter la diversité des points de vue exprimés. En revanche, la phase décisionnelle revient aux acteurs pris séparément. Les décisions engageant les gouvernements doivent être adoptées par leurs représentants, tandis que certaines décisions peuvent, le cas échéant, relever d'acteurs non gouvernementaux. En réalité, si les processus strictement décisionnels sont « réservés », ils ne devraient jamais être entièrement coupés des débats préalables. Enfin, s'agissant de la mise en œuvre et du contrôle, les acteurs retrouvent une certaine proximité au-delà de leurs compétences propres : tel est le rôle des procédures de monitoring ou des comités de suivi multipartites.

La question de la représentativité des acteurs de la société civile dans un dispositif multi-acteurs est primordiale. Elle se pose essentiellement pour les ONG. Les associations religieuses, les fondations, les entreprises, les syndicats et les collectivités locales ont souvent des organes internationaux de coopération et de représentation. Certaines grandes organisations non gouvernementales sont également fort bien représentées au plan international. En revanche, les ONG actives en direction des migrants, au plan local ou national, peuvent être plus difficiles à identifier. Leur qualité ne repose pas sur une représentation de type électif. C'est leur légitimité qui est déterminante. Or, sur ce point, il n'existe pas de critères intangibles ni de doctrine établie. Certaines organisations ont des fonctions ambivalentes. Ainsi, des associations religieuses peuvent avoir, tout à la fois, des fonctions positives de socialisation et d'intégration des migrants, et jouer un rôle de contre-société plus contestable et déstabilisant. Le repérage des partenaires est une affaire délicate qui doit être tranchée par les gouvernements au cours de

concertations nationales.

Il existe néanmoins des séries de référentiels qui sont appliqués empiriquement. Ce fut le cas lors de la préparation de grandes négociations internationales : Protocole de Kyoto, CITES, GAVI, UNITAID⁷⁰, Forum sur la gouvernance de l'Internet. Le fait que la légitimité de ces dispositifs, et en particulier le choix des acteurs de la société civile, ne fasse pas l'objet de contestation montre que l'on peut parvenir à des solutions satisfaisantes. L'« éligibilité » d'un acteur non-gouvernemental repose sur une combinaison de nombreux critères : l'expertise, les résultats et l'impact des actions menées ; la faculté de proposition, d'action et de mobilisation ; la notoriété, l'adhésion des citoyens, la capacité à se fédérer avec d'autres organisations similaires ou à agir de manière transnationale. La légitimité des ONG n'est d'ailleurs pas figée et peut évoluer selon les problèmes à résoudre et les conjonctures.

L'efficacité des enceintes doit combiner une démarche inclusive et l'élaboration de propositions par des groupes plus restreints. À certains stades, une très large participation doit être recherchée. À d'autres, en revanche, c'est une forme de représentativité que l'on doit privilégier pour passer du débat et de la confrontation des positions à des propositions de conclusions. De même est-il souhaitable de recourir, selon les phases, tantôt à des représentants de groupes, tantôt à des personnes qualifiées.

Devant tant de diversité et de contestations possibles, comment la sélection pourrait-elle s'opérer ? Le principe de solution doit être simple et il pourrait être le suivant : d'une part, les acteurs non étatiques pourvus d'organes de représentation au plan international (régional et/ou mondial) seraient retenus en fonction de précédentes habilitations délivrées par des organisations internationales (organisations onusiennes et/ou régionales) ; d'autre part, les acteurs non étatiques locaux et/ou nationaux, privés de représentation internationale, seraient identifiés par les gouvernements de chaque pays, au cours d'un processus de concertation nationale, et associés, selon des modalités à définir, à la constitution des délégations nationales. On peut objecter que la concertation et l'association risquent d'être de pure façade, là où la société civile est inexistante

⁷⁰ CITES : Convention sur le commerce international d'espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction ; GAVI : Global Alliance for Vaccination and Immunisation ; UNITAID : Facilité internationale d'achat de médicaments.

ou contrôlée, notamment dans les régimes autoritaires. Mais c'est probablement le prix à payer pour rassurer les États sur le fait qu'ils demeurent les acteurs centraux de la gouvernance des migrations, tout en enclenchant une dynamique radicalement nouvelle dans son fonctionnement.

Utiliser les potentialités du Forum mondial sur la migration et le développement

On a déjà présenté le Forum. Malgré ses limites, c'est une initiative qui peut constituer un embryon de gouvernance mondiale des migrations à la condition d'être élargi et approfondi.

Le caractère très informel du Forum est plutôt un atout tant le sujet de la migration est complexe, récent et sensible. Son organisation, extérieure aux procédures onusiennes, permet d'éviter une confrontation idéologique stérile, qui se manifeste rituellement, lors du débat sur migration et développement tous les deux ans à l'Assemblée générale des Nations unies. La souplesse du Forum facilite les échanges interétatiques et la reconnaissance progressive de la dimension mondiale des enjeux migratoires. Des sujets comme la mobilité du capital humain, l'impact des transferts financiers des migrants, la cohérence des politiques n'avaient jamais été abordés à ce niveau et sous un angle aussi positif : la conscience des limites d'un traitement principalement défensif et national a progressé. De ce point de vue, le lien avec les Nations unies a été préservé.

Par ailleurs, la dynamique de la préparation du Forum a été au moins aussi importante que le Forum lui-même : une approche interministérielle a été stimulée, grâce à la mise en place de « points focaux » au sein de chaque pays, dans le but d'associer différents partenaires autour de thématiques précises ; des groupes de travail préparatoires ont rapproché des pays industrialisés et en développement ; des acteurs de la société civile ont participé à la préparation des tables rondes entre États.

En fin de compte, malgré un agenda restrictif et une participation principalement interétatique, le Forum peut évoluer. Les relations entre migrations et développement peuvent conduire à des interrogations plus larges. En témoigne le rapport du Secrétaire général des Nations unies pour le Dialogue de haut niveau (2006) qui consacre à la fois un chapitre entier à l'incidence des migrations sur l'économie mondiale et no-

tamment sur les pays développés de destination, et un autre chapitre à leurs conséquences sur les pays de départ⁷¹. L'intégration des migrants dans les pays d'accueil y est également abordée. Quant au respect des droits de l'homme, il déborde nécessairement – thématiquement et géographiquement – le cadre des relations entre migrations et développement et il offre une perspective de négociation élargie à tous les acteurs concernés.

Un processus multilatéral n'est jamais précisément finalisé. Il ne devient que ce que l'on veut en faire. Dans un autre domaine, le Sommet mondial de la Société de l'Information (SMSI) avait été convoqué initialement pour traiter de la fracture numérique ; il a débouché sur la création d'un autre Forum et lancé le dialogue sur la gouvernance de l'Internet.

Proposition de schéma

Les missions du dispositif multi acteurs seraient notamment les suivantes :

- réunir quatre types d'acteurs : pouvoirs publics (État et collectivités territoriales), syndicats de salariés, employeurs, représentants de la société civile ;
- favoriser la structuration des acteurs non étatiques, en particulier les associations de migrants, dans les pays de destination comme dans les pays de départ ;
- établir progressivement un mode de fonctionnement multipartite ;
- formuler les enjeux ; fixer les ordres du jour et organiser les débats ;
- définir des cadres d'action pour orienter l'activité des organisations internationales compétentes et celle des autres acteurs ;
- établir un lien entre les questions devant être abordées au niveau mondial et leur traitement au niveau régional ;
- orienter le travail normatif ;
- assurer le suivi et l'évaluation des objectifs.

La participation de la société civile pourrait s'effectuer selon des modalités dont on a déjà évoqué le principe. En premier lieu, par une habilitation sélective des acteurs non étatiques disposant d'organes de représentation à l'échelle internationale : syndicats de salariés, employeurs, ONG transnationales, collectivités locales ; en second

⁷¹ Kofi Annan, Rapport « *Migrations internationales et Développement* », 2006.

lieu, par l'implication des autres associations et ONG sur la base d'une négociation avec leur gouvernement et leur inclusion dans chacune des délégations nationales. Cette méthode serait davantage un truchement et n'aurait pas pour but d'élaborer des positions consolidées au niveau national. Les représentants de la société civile conserveraient leur liberté de parole durant les débats. Le procédé n'est pas radicalement nouveau. Dans d'autres enceintes multilatérales, consacrées à l'environnement par exemple, on a déjà vu des délégations nationales comprendre des représentants non gouvernementaux. Répétons-le : la représentativité parfaite n'existe pas et n'est pas réaliste. Il s'agit de trouver une voie moyenne qui, tout en respectant la souveraineté des États, conduise à des pratiques multilatérales plus représentatives. Les résultats seront bien sûr inégaux, mais ils pourraient représenter une innovation significative en direction d'un multilatéralisme ouvert ; non plus seulement inter-étatique, ni même tripartite – à l'instar de l'Organisation internationale du travail qui fut une réelle avancée en son temps – mais quadripartite avec l'introduction de nouveaux acteurs de la société civile.

Un lien politique avec les Nations unies est une condition indispensable pour la légitimité du dispositif tant vis-à-vis des États et des sociétés civiles que des organisations internationales. D'une part, les organisations intergouvernementales compétentes doivent trouver leur place comme observateurs de droit. D'autre part, le lien à définir doit concilier la volonté des États de contrôler le processus de gouvernance, sans laquelle il n'y aura pas d'engagement, et la nécessité de faire émerger un intérêt commun que les Nations unies sont les mieux à même d'incarner. Ce compromis pourrait prendre la forme d'un Comité de suivi, fort de trente à quarante personnes, désigné par le Forum, qui serait placé auprès du Secrétaire général des Nations unies et chargé d'assister son Représentant spécial pour les migrations. Il devrait refléter la composition multi acteurs du dispositif et évaluer la mise en œuvre des directives du Forum par les organisations internationales concernées. En retour, un rapport périodique du Comité alimenterait les délibérations du Forum et orienterait son travail normatif.

La présidence tournante du dispositif par la nation hôte devrait être préservée. Elle est satisfaisante pour les États qui en tirent une forme de contrôle et de légitimité favorable à leur implication. Elle est également profitable aux autres acteurs, dans la me-

sure où les États peuvent avoir plus d'intérêt à défendre un processus qu'ils maîtrisent que de favoriser la concurrence d'une institution nouvelle.

Actuellement, c'est la nation hôte qui fait office de secrétariat permanent du Forum. Dans le nouveau dispositif proposé, cette fonction pourrait être exercée par la Division de la population au sein du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU : elle en a les compétences et avait organisé le Dialogue de Haut Niveau en 2006. Le secrétariat opérerait sous la direction de la nation hôte dont la tutelle devrait être conservée. C'est là une dérogation par rapport au système administratif onusien dans lequel le personnel est subordonné au Secrétaire général. Mais l'occasion pour l'ONU de gagner une place à part entière dans le dispositif devrait compenser la novation non orthodoxe de ce montage.

Sur la base de l'analyse présentée dans le chapitre 5, le lien entre l'échelon mondial et régional devrait être un élément clé du dispositif. Le niveau régional est souvent mis en avant dans l'analyse et la régulation du fait migratoire pour deux raisons essentielles : d'une part, plus de la moitié des migrations se fait à l'intérieur d'un continent ou d'une sous-région selon des logiques de proximité géographiques ou historiques ; d'autre part, les pays d'une même zone sont, en général, moins hétérogènes. Ces considérations sont pertinentes, aussi l'échelon régional doit-il être exploité. Mais le niveau mondial conserve toute son importance. Si la migration intra-régionale est majoritaire, elle n'est pas exclusive et peut se révéler temporaire. Quant aux normes appliquées à un fait intimement lié à la mondialisation, elles gagnent en légitimité, sinon en effectivité, à être établies, au moins pour partie, au niveau global. De ce point de vue, le tête-à-tête entre les États du Golfe et les pays asiatiques n'est pas un exemple très convaincant du renforcement des droits des populations migrantes à l'échelon régional. En fait, il n'y a pas de schéma unique des rapports entre le régional et le mondial : les dynamiques politiques exigent de jouer sur les deux registres. Tantôt, il faut définir des principes universels pour les traduire concrètement au plan régional ; tantôt, il faut profiter des expériences régionales pour bâtir un consensus global.

Sur ce point, comme sur bien d'autres, l'expertise et la recherche sont des fonctions indispensables. Le décalage que l'on constate entre l'analyse du phénomène migratoire, qui s'enrichit depuis un certain nombre d'années de multiples travaux de recher-

che, y compris au sein des secrétariats des organisations internationales – malgré des lacunes statistiques –, et les prémisses sur lesquels reposent les politiques nationales est considérable. Il est, en partie, responsable de l'approche trop exclusivement territoriale et sécuritaire des migrations. Un Comité scientifique devrait être adjoint au dispositif proposé.

La construction des migrations en bien public mondial est une occasion de renouveler le multilatéralisme à travers une formule originale de représentation et de négociation multi-acteurs. Les convergences ne manquent pas, même s'il ne faut pas sous-estimer les obstacles. Une dynamique nouvelle est possible. Elle appelle une initiative diplomatique forte.

Conclusion

La nouvelle approche des questions de migrations, telle que nous la recommandons, suppose, bien entendu, un choix politique qui devra la valider. Elle impliquerait alors l'adoption d'un ensemble de mesures qui iraient évidemment au-delà, en précisions, de celles que nous préconisons et qui restent encore de simples pistes de réflexion.

Mais notre rapport est en même temps solidaire d'une lecture plus large de l'environnement institutionnel. Il s'inscrit dans une sensibilité plus globale qui refuse de considérer que chaque nation peut aujourd'hui construire des choix souverains, dans l'ignorance de ses partenariats proches ou éloignés. Certes, on peut pérenniser l'illusion de décisions discrétionnaires hexagonales : mais celles-ci sont alors trompeuses, artificielles et peu efficaces. Nous suggérons donc de nous inscrire dans une gouvernance globale, elle-même actualisée et renouvelée, tenant compte des paramètres nouveaux, issus notamment de la mondialisation et de la complexité croissante des sociétés.

En cela notre étude et nos propositions relèvent aussi de ce renouveau du multilatéralisme, qui doit prioritairement tenir compte des transformations profondes opérées depuis 1945, date d'adoption de la Charte des Nations unies. Ce qui est vrai des migrations l'est tout autant de quantité d'autres enjeux sociaux : non seulement ceux-ci sont plus que jamais au centre des défis internationaux, mais ils supposent, de par leur nature, un multilatéralisme ouvert, impliquant les acteurs sociaux dans leur grande diversité, trouvant ainsi des relais forts au sein des sociétés civiles, élargissant la responsabilité au-delà des frontières classiques et convenues du politique. C'est cette gouvernance multi-acteurs qu'il convient, sur ce sujet, comme sur d'autres, de promouvoir.

Annexe 1 – Table des acronymes

ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ASEAN	Association des nations du Sud-Est asiatique
CEI	Communauté des États indépendants
CDH	Conseil des droits de l’homme
APD	Aide publique au développement
CEDEAO	Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest
CIMADE	Comité inter-mouvements auprès des évacués
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
FIDH	Fédération internationale des Droits de l’homme
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
FORIM	Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations
FMMD	Forum mondial sur la migration et le développement
GAVI	Global Alliance for Vaccination and Immunisation
GISTI	Groupe d’information et de soutien des immigrés
GMG	Global Migration Group
HCDH	Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme
ICMC	International Catholic Migration Commission
IMDI	Initiative internationale migration et développement

IMISCOE	International Migration Integration Social Cohesion
LDH	Ligue des Droits de l'homme
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MIDA	Migration pour le développement en Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIG	Organisation intergouvernementale
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDC	Office des Nations unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime
PICUM	Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
SOPEMI	Système d'observation permanent des migrations de l'OCDE
UNDESA	Département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNITAID	Facilité internationale d'achat de médicaments
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche

Annexe 2 – Références documentaires

Commission Européenne

COM/2004/0811 : *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*, 11.01.2005.

COM/2006/0735 : *L'approche globale sur la migration : vers une politique migratoire européenne*, 30.11.2006.

COM/2007/0248 : *Les migrations circulaires et les partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers*, 16.5.2007.

COM/2005/0390 : *Migration et développement : des orientations concrètes*, 01.09.2005.

OIT

Convention N° 97 sur les travailleurs migrants, 1949.

Convention N° 143 sur les travailleurs migrants, 1975.

Rapport : *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, 2004.

Rapport : *Réunion tripartite d'experts sur le Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre*, 2005.

Rapport : *Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre*, 2006.

ONU et autres agences spécialisées onusiennes

Commission mondiale sur les migrations internationales, Rapport : *Les migrations dans un monde interconnecté : nouvelles perspectives d'action*, 2005.

Kofi Annan, Rapport *Migrations internationales et Développement*, 2006.

Fondation Roi Baudoin, *Rapport du Forum international sur la migration et le développement* – juillet 2007, 2008 : www.gfmd-fmmd.org

Rapport du forum parallèle de la société civile – juillet 2007 : gfmd-civil-society.org

UNDESA, *Population Challenges and Development goals*, 2005

UNESCO Migration Studies, *The migrant workers Convention in Europe*, 2007.

Texte de la *Convention internationale sur la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles* : un.org/documents

OIM

Rapport annuel : *L'état de la migration dans le monde*

Global Migration Group (GMG)

Termes de références : www.iom.int/

OCDE

Rapport : *Perspectives des migrations internationales* », SOPEMI, 2007.

Centre de Développement : *Faire des migrations un atout/Pour un nouveau système de mobilité*, 2007.

Centre de développement : Cahier de politique économique N° 28 *Migration, aide et commerce : plus de cohérence en faveur du développement*, 2007.

Centre de développement : Cahier de politique économique N° 30 *Politiques migratoires et développement : une perspective européenne*, 2007.

Centre de développement : *La cohérence des politiques au service du développement – Migrations et pays en développement*, 2007.

Annexe 3 – Liste des personnes auditionnées

Société civile

ONG (France)

Forum des organisations de solidarité internationale issues de l'immigration/FORIM : M. Chamsamone Voravong, Président.

Migration et Développement : M. Jacques Ould-Aoudia, Président.

Secrétariat national de la Pastorale des migrants : M. Stéphane Joulain, Délégué national.

Groupe d'information et de soutien des immigrés/GISTI : Mme Claire Rodier, juriste, Présidente de MIGREUROP.

Médecins sans frontières/MSF : Mme Annick Hamel, responsable de la campagne pour l'accès aux soins.

ONG (étrangères et internationales)

Fédération internationale des droits de l'Homme : M. Driss El Yazami, Secrétaire général.

M. Ousmane Sy, ancien ministre de la décentralisation du Mali, Conseiller spécial du Président de la Commission de l'Union africaine, Alpha Oumar Konare, et Coordinateur de l'Alliance pour la refondation de la gouvernance en Afrique.

Fondation Roi Baudoin : Mme Françoise Pissart, directrice.

Caritas : M. Peter Verhaeghe, responsable du service migration ; Mme Aude Guimont, responsable du service de liaison international.

Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants/PICUM : Mme Michèle Levoy, Directrice.

International Catholic Commission on Migration : M. Jeremy Bingham, responsable de la stratégie et M. Johan Ketelers, Secrétaire général, Mme Petra Hueck, service de liaison.

Public Service International : Mme Yvette de la Cruz, Coordinatrice de la campagne pour la protection des femmes migrantes domestiques.

Syndicats

CGT : Mme An Le Nouail-Marlière, Conseillère à l'Espace Europe/International, membre du Conseil économique et social européen.

FO : M. Jean-Louis Bekamba, Coordonnateur adjoint, section Europe/International.

CFDT : Mme Anousheh Karvar, Secrétaire nationale en charge de la politique internationale ; M. Ommar Benfaïd, Secrétaire confédéral au service Economie et Société ; M. Luc Martinet, Secrétaire confédéral au service International et Europe

Confédération Européenne des Syndicats : Mme Catelène Passchier, Directrice de la section Politiques d'immigration ; M. Marco Cilento, Conseiller.

Confédération internationale des Syndicats : Mme Kamalam, Directrice du département Egalité.

Patronat

MEDEF International : M. Philippe Gautier, Chef du Service Afrique, Europe et développement ; M. Emmanuel Julien, Directeur adjoint des relations sociales.

Vinci : M. Yves Thibault de Silguy, Président.

Business Europe (organisation patronale européenne) : M. Steven D'Haeseleer, Conseiller aux affaires sociales.

Commission européenne

Mme Sandra Pratt, Chef de l'unité immigration et asile, Direction générale justice, liberté et sécurité.

Organisations internationales

ONU

Forum mondial sur la migration et le développement : M. François Fouinat, Conseiller spécial du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour les migrations ;

Division de la population : M. Bela Hovy, Directeur adjoint.

ECOSOC : Mme Elisa Peter, Chef du Service de liaison avec les organisations non gouvernementales ;

Haut Commissaire aux droits de l'homme : Mme. Sepideh Mohadjer, bureau du Rapporteur spécial pour les migrations.

PNUD

M. Thierry Soret, Conseiller politique, bureau de l'Administrateur.

OIM

M. Paul Boncour, Chef de la Division du dialogue international sur la migration ; M. Robert Paiva, Directeur des relations extérieures ; M. Richard Perruchoud, Chef du Département du droit international des migrations.

BIT

M. Patrick Taran, Coordinateur du programme Migrations ; M. Ibrahim Awad, Directeur du programme Migrations internationales ; M. Jean-François Trogrlic, Représentant du BIT en France.

HCR

M. Jeff Crisp, Chef du service d'élaboration de la politique générale, ancien secrétaire général de la Commission mondiale sur les migrations.

OMC

M. A. Hamid Mamdouch, Directeur de la Division des services.

OIF

M. Hugo Sada, Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'homme.

OCDE

M. Jean-Christophe Dumont, économiste, Direction de l'emploi, du travail et des

affaires sociales.

Personnes qualifiées

M. Jean-Michel Severino, Directeur général de l'Agence française de Développement (AFD).

Mme Régine de Clercq, Ambassadeur de Belgique, Haut représentant du pays hôte du premier Forum mondial sur la migration et le développement de Bruxelles, les 11 et 12 juillet 2007.

M. Serge Tomasi, Directeur financier pour l'Afrique australe, occidentale et l'Océan indien, Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE).

Mme Flore Gubert, économiste, Institut de recherches pour le développement (IRD) /Développement, institutions et analyses de long terme (DIAL).

M. Gérard Moreau, Conseiller Maître à la Cour des Comptes, ancien Directeur de la population et des migrations au Ministère des Affaires sociales.

Mme Inge Kaul, ancienne Directrice du Bureau des études de développement du PNUD.

M. Bertrand de La Chapelle, Délégué spécial pour la Société de l'Information.

M. Philippe Ryfman, professeur – chercheur associé à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne.

Mme Lisa Jordan, Directrice adjointe du Programme gouvernance et société civile de la Fondation Ford.

<i>Les auteurs</i>	3
<i>Préface</i>	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
<i>Avant-propos</i>	4
<i>Introduction</i>	5
1. Reconstruire l'enjeu des migrations	7
Une mobilité banalisée mais regardée comme dangereuse	7
Pour une gouvernance multi-acteurs	9
2. Un fait social ordinaire	13
Quelques chiffres	13
Les facteurs de la mobilité	16
De nouvelles tendances	18
3. Une combinaison d'acteurs et d'intérêts sociaux	22
Pour ou contre la liberté de circulation	22
La société civile : associations, syndicats et secteur privé	26
Les positions des OIG et des ONG	29
4. Une reconstruction sociale et globale	32
Les migrations comme bien public mondial	32
Les étapes de la gouvernance	37
5. Un paysage institutionnel fragmenté et inefficace	42
Des organisations et institutions dispersées	42
Les raisons de l'inefficacité du dispositif institutionnel	46
6. Les attentes institutionnelles	51
Avantages et limites des processus d'intégration régionale	51
Un espace de délibération recherché	54
7. Une gouvernance mondiale pour la protection des migrants	59
La protection comme objectif prioritaire de gouvernance	60
L'hypothèque de la Convention internationale de 1990	62

L'hypothèse d'une Charte comme texte de référence	65
8. Une gouvernance mondiale pour promouvoir une « bonne mobilité ».....	67
Les effets déstabilisateurs d'une mobilité dérégulée	67
Un principe fédérateur.....	69
Le renforcement de l'information.....	71
La formation de partenariats	74
L'optimisation des transferts.....	77
9. Une gouvernance mondiale sous forme de dispositif multi acteurs	80
Un dispositif souple.....	80
Une compétence politique	81
Une logique pluraliste.....	82
Utiliser les potentialités du Forum mondial sur la migration et le développement	85
Proposition de schéma.....	86
Conclusion	91
Annexe 1 – Table des acronymes	92
Annexe 2 – Références documentaires	94
Annexe 3 – Liste des personnes auditionnées	96
Société civile	96
Commission européenne	97
Organisations internationales.....	97
Personnes qualifiées.....	99