

Document de travail¹

Thème 2: Favoriser la mobilité régionale pour promouvoir l'apprentissage transférable et la cohérence des politiques

Table ronde session 2.2:

Favoriser la mobilité régionale et la cohérence des politiques en faveur du développement

INTRODUCTION

En 2017, le nombre de personnes¹ résidant dans un pays autre que leur pays de naissance atteignait le chiffre record de 258 millions contre 173 millions en 2000. Près de 64% de tous les migrants internationaux dans le monde vivaient dans des pays à revenus élevés, près de la moitié résidant dans la région de leur naissance². Compte tenu du nombre sans cesse croissant de personnes résidant dans un pays autre que celui de leur naissance, la question de la migration et de ses effets est devenue un thème essentiel à prendre en compte dans l'élaboration de politiques de développement à tous les échelons de la gouvernance. Il est de plus en plus souvent admis qu'il est nécessaire d'étudier la manière dont la migration impacte, et est impactée par, tous les domaines de la gouvernance, que ce soit dans le pays d'origine ou de destination, en utilisant une approche pangouvernementale, y compris la manière dont d'autres politiques – du logement, de la santé ou de l'agriculture par exemple – impactent, et sont impactées par, la migration ainsi que les secteurs et acteurs impliqués. Cette nouvelle approche s'est substituée à la vision traditionnelle de la migration et du développement centrée principalement sur les contributions des migrants à leur pays d'origine.

Au vu des disparités de revenus et des changements climatiques mais également de la croissance de la population, savoir tirer profit des effets positifs de la migration en matière de développement gagnera en importance à l'avenir ; en effet, les estimations disponibles mentionnent que le nombre de personnes en âge de travailler dans les pays à faibles revenus d'ici 2040 augmentera de 91%, soit plus de 330 millions. Dans les pays à revenus moyens, cette population augmentera de 625 millions de personnes selon les prévisions.³

Parallèlement, certaines régions, l'Europe et l'Amérique du Nord notamment, prévoient une accélération du vieillissement de leur population, mettant ainsi sous pression les systèmes de santé et

¹ Le présent document a été préparé par le CIDPM sous la direction des co-présidences de la TR 2.2. d'Égypte, des Philippines et de Zambie et avec les précieux apports de l'OSCE, de l'OIM et de l'OIT ainsi que d'autres membres de l'équipe de la TR durant les consultations portant sur la table ronde et entre celles-ci. Si tout a été mis en œuvre pour garantir l'exactitude des informations, les auteurs n'endossent aucune responsabilité et ne fournissent aucune assurance quant à la validité, l'exactitude et l'exhaustivité des informations contenues dans le présent document qui entend uniquement fournir des informations et stimuler les discussions de la session 2.2 de la table ronde lors de la réunion au sommet du FMMD en décembre 2018. Il ne traite pas le thème de la TR session 2.2 de manière exhaustive et ne reflète pas nécessairement les points de vue de ses auteurs, des organisateurs du FMMD ou des gouvernements ou organisations internationales impliqués dans le processus du FMMD.

du marché du travail avec, à la clé, des pénuries croissantes sur le marché de l'emploi et des difficultés à composer avec le rythme des innovations et des changements structurels.

Négocié et convenu au niveau intergouvernemental, le Pacte mondial pour les migrations (PMM) reconnaît la nature régionale des flux de migration, et en particulier la régionalisation progressive de la gouvernance sur la migration, qui témoigne de l'importance croissante de l'échelon régional dans la gouvernance d'une migration sûre, ordonnée et régulière. Les organisations, processus et mécanismes régionaux, transrégionaux et sous-régionaux se retrouvent dans tout le texte, notamment s'agissant de la mise en œuvre, du suivi et de la révision des engagements. Les principes directeurs du texte englobent en outre une approche pangouvernementale et pan sociétale.

Si l'intégration économique et commerciale a souvent joué un rôle décisif dans la coopération régionale, ce n'est que récemment que l'attention s'est focalisée de plus en plus sur les politiques de la mobilité dans ce cadre, voire même que ces dernières ont donné lieu à la mise en place de gouvernances sur la mobilité prenant différentes formes. Celles-ci vont de la coopération régionale très formelle à la coopération régionale informelle avec, à une extrémité, un régime de libre circulation mûri, des accords commerciaux incluant l'élément de la mobilité, des dialogues régionaux ou processus consultatifs au milieu et, à l'autre extrémité, des programmes et projets régionaux ad hoc. La circulation facilitée des personnes peut constituer un objectif, primaire ou secondaire, de ces processus régionaux d'intégration formels et informels, qu'il s'agisse d'accords de libre circulation à part entière ou de régulation de certains aspects de la mobilité. Qui plus est, les catégories de personnes bénéficiant de certains droits peuvent varier, allant des travailleurs migrants aux hommes d'affaires, prestataires de services, professionnels hautement qualifiés ou membres de la famille.

Le présent document entend traiter des interactions entre la **coopération régionale en matière de mobilité et le développement** des pays d'origine, de transit et de destination. Dans ce contexte, le problème de la **cohérence des politiques**⁴ à différents niveaux sera également abordé. De surcroît, il poursuit l'objectif de proposer des axes de discussion sur la manière de tirer profit du potentiel de la mobilité régionale et des accords sur la mobilité régionale pour les objectifs de développement en vue d'une meilleure cohérence des politiques.

Le présent document se focalise sur le niveau de coopération supranational **au sein d'une région spécifique** (intra-régionale) et **entre les régions** (inter-régionale) et, plus précisément, sur deux grands types de coopération : (1) formelle (accords et organisations) et (2) informelle (Processus consultatifs régionaux par exemple)⁵. La mobilité de main-d'œuvre constituant l'élément majeur des cadres actuels, les questions liées au travail telles que les droits d'entrée, de résidence et de travail, la reconnaissance des compétences et la transférabilité des droits de sécurité sociale représentent un élément central du texte.

QUESTIONS CLES

COHERENCE DES POLITIQUES, MIGRATION ET DEVELOPPEMENT

Les effets potentiels de la migration sur le développement peuvent varier dans les **pays d'origine et de destination** dans la mesure où ils dépendent de plusieurs facteurs, en particulier les schémas de migration en lien avec les processus existants (positifs ou négatifs) de développement économique, social et politique. Diverses politiques publiques affectent les schémas de migration et leurs résultats en termes de développement, notamment la décision de quitter son pays ou d'y rester, l'existence transnationale des migrants, l'utilisation des envois de fonds ou l'intégration. Parallèlement, la migration exerce une influence sur plusieurs secteurs vitaux pour le développement. Par conséquent, la cohérence institutionnelle et la cohérence des politiques sont **fondamentales** pour favoriser les effets positifs du développement et éviter des effets secondaires négatifs.

Les politiques cohérentes en matière de migration régulière au niveau régional offrent aux régions un potentiel de développement important, notamment dans les domaines de l'adéquation des compétences, de la facilitation de la mobilité régionale des compétences de certaines catégories professionnelles, et de la facilitation de la reconnaissance des compétences ainsi que de la protection des droits des travailleurs migrants. Ces politiques sont susceptibles de favoriser l'instauration de meilleures conditions de travail et de réduire la pénurie de main d'œuvre qualifiée sur le marché du travail⁶. Elles peuvent en outre exercer un impact en ceci qu'elles facilitent et régularisent les mouvements au-delà des frontières internationales dans les espaces transnationaux qui existaient souvent bien avant la définition de frontières internationales⁷ et qui sont souvent décrits comme '*des liens durables entre personnes, réseaux et organisations géographiquement mobiles par-delà les frontières et par-delà plusieurs états-nations*'⁸.

En pratique, l'inclusion de la migration dans les politiques publiques ne se fait pas encore de manière systématique pour des raisons de coûts et de complexité. En tant que processus relié au cycle de politiques publiques, la cohérence des politiques requiert de la part des parties prenantes qu'elles disposent de ressources, de **mécanismes de coordination** et de connaissances actuelles sur les effets qu'entraîne la migration sur leur politiques sectorielles spécifiques et, inversement, sur les effets de ces politiques sur la migration.⁹ Par conséquent, les politiques migratoires se concentrent souvent sur les avantages à court terme en omettant de tenir suffisamment compte du volet développement. Citons à titre d'exemple ces pays de destination qui restreignent l'accès au marché du travail pour des raisons politiques alors même que certains secteurs de l'économie souffrent d'une pénurie de main d'œuvre que les migrants pourraient combler ou encore, autre exemple d'incohérence dans le domaine de la migration de main-d'œuvre, l'existence de programmes visant à attirer des travailleurs hautement qualifiés ou qualifiés¹⁰ sans proposer de procédures facilitées de reconnaissance des compétences et des qualifications.¹¹

Les réponses politiques actuelles à la migration peuvent donc être limitées. En outre, le manque de données, de capacités ou de connaissances augmente le risque que les politiques restent des paroles et ne soient pas mises en œuvre, ce qui peut provoquer une inadéquation entre le niveau voulu et le niveau réel de cohérence des politiques. En même temps, les considérations politiques sont susceptibles d'impacter et le débat et le processus décisionnel. En Europe par exemple, la coopération au développement est de plus en plus appelée à traiter les causes profondes de la migration avec, pour conséquence, des difficultés à concilier ces deux priorités que sont la cohérence des politiques pour la migration et la cohérence des politiques pour le développement.¹²

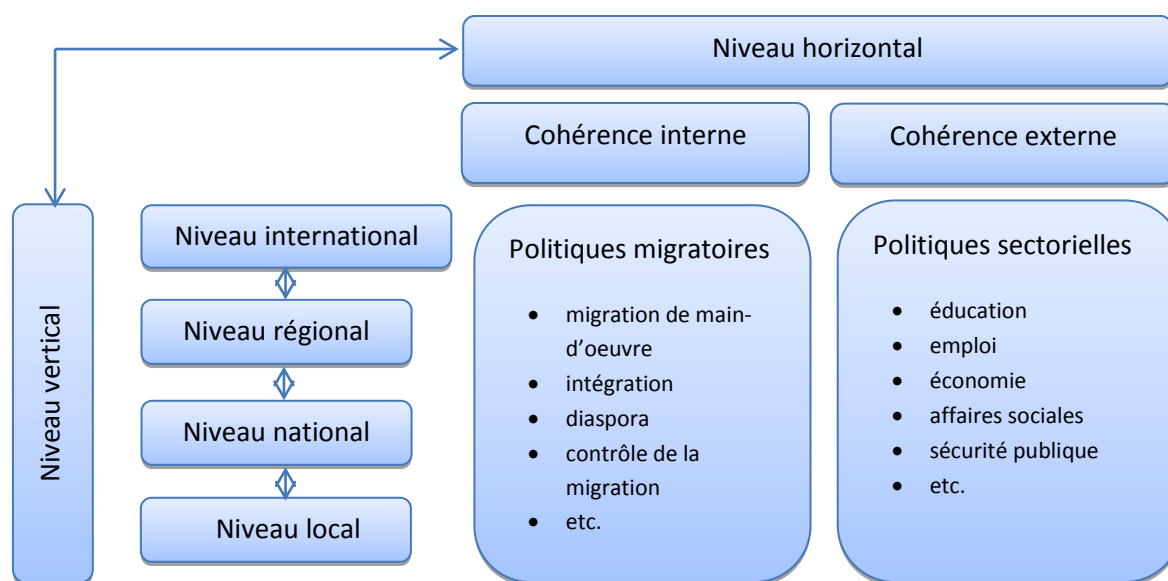
Les interrelations entre migration et développement et la nécessité d'intensifier le travail sur la cohérence des politiques et sur le rôle que les cadres de coopération régionale peuvent jouer dans ces processus ont été repris tant dans l'Agenda 2030 que dans le PMM. Le premier fait référence à la migration dans plusieurs de ses cibles¹³ tandis que le deuxième reconnaît la nécessité de trouver une **cohérence des politiques** et d'impliquer différents secteurs de la politique tout en poursuivant une approche multipartite en vue d'un processus décisionnel efficace en matière de politique migratoire.

Cette approche pangouvernementale implique de mettre en place des politiques cohérentes entre la gouvernance de la migration et tous les autres domaines politiques tels que les transports, les politiques urbaines ou la santé. Dès lors, la cohérence des politiques doit être garantie tant au **niveau vertical**, entre les différents échelons de gouvernance, qu'au **niveau horizontal**, entre les différents domaines politiques.¹⁴

Pour ce qui est de ce dernier, il est possible de distinguer entre la **cohérence interne** au sein de différents secteurs politiques du domaine de la migration tels que migration de main-d'œuvre, intégration, engagement de la diaspora et contrôle de la migration, et la **cohérence externe** entre les politiques migratoires et d'autres domaines politiques concernés (éducation, emploi, économie, affaires sociales et sécurité publique par exemple) (cf. graphique 1).¹⁵

Dans le contexte de mécanismes de coordination verticale et horizontale, les acteurs concernés, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, tels que les organisations de la société civile, le secteur privé et les milieux académiques, ont un rôle important à jouer. Pour pouvoir répondre de manière appropriée à la réalité migratoire d'un pays, il est particulièrement important que les acteurs locaux soient intégrés dans tout le processus d'élaboration des lois et des politiques qui soient plus en phase avec les réalités du terrain.¹⁶ Avec un soutien et une coordination entre les niveaux local et national, les autorités locales et régionales peuvent alimenter le processus décisionnel politique national avec leurs savoir-faire et leurs connaissances, de manière à renforcer la réactivité et la pertinence des politiques nationales. À leur tour, ces politiques seront plus faciles à mettre en œuvre au niveau local si les autorités locales ont participé à leur élaboration dès le départ.

Graphique 1: Cohérence verticale et horizontale des politiques



Soulignons en outre que la conception et la mise en œuvre de politiques sont des processus qui s'influencent mutuellement et que, dès lors, la cohérence doit intervenir à chaque étape du cycle des politiques. Si les documents sur la politique migratoire correspondent souvent aux règlements et cadres approuvés au niveau international, il doit y avoir un lien entre les objectifs nationaux généraux et spécifiques et la manière dont ils se sont transformés en résultats mesurables. Par conséquent, il est recommandé de procéder à une évaluation de la cohérence durant le cycle des politiques, tant au stade de la conception des politiques (analyse des documents et de leur pertinence en termes d'atteinte des objectifs) qu'au stade de la mise en œuvre des politiques (analyse de la cohérence de la mise en œuvre des politiques tant au niveau vertical, avec des objectifs de politiques nationaux, qu'au niveau horizontal avec des politiques sectorielles correspondantes). La cohérence des politiques doit donc intervenir à chaque étape du cycle des politiques et elle requiert une surveillance constante.¹⁷

COOPERATION EN MATIERE DE MOBILITE REGIONALE

Il n'existe pas de définition unique de la mobilité régionale¹⁸. Le glossaire publié par le Processus de la Haye sur les réfugiés et la migration et par l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture opère une distinction entre le terme de migration et '*le terme générique plus large de **mobilité humaine géographique** qui englobe tous les types de mouvements de personnes indépendamment de la durée, de la composition et des causes [...], alors que le terme de mobilité inclut également des mouvements n'impliquant pas de changement de résidence.*' D'autre part, la migration est définie comme étant '*[a] un processus de déplacement, soit en franchissant une frontière internationale soit au sein d'un Etat, et qui résulte en un changement de résidence temporaire ou (semi-)permanent*'. Dans ce document, le terme de mobilité régionale fait référence aux différentes formes de mobilité, dont la migration internationale.

Si les Nations Unies donnent une définition des régions et sous-régions géographiques du monde¹⁹, les régions peuvent aussi être définies selon les cadres régionaux de coopération politique qui comprennent, par exemple, les communautés régionales économiques au niveau sous-régional comme la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest ou la Communauté de développement de l'Afrique australe, des cadres de coopération au niveau régional élargi comme l'Union africaine, voire même des cadres transcendant des continents comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Les régions définies selon des cadres de coopération politique ou économique ne correspondent pas nécessairement aux régions définies géographiquement ni aux systèmes de migration qui '*relient les personnes, familles et communautés par-delà un espace que l'on pourrait*

*appeler aujourd'hui communautés transnationales ou translocales*²⁰. Qu'ils soient intra-régionaux, interrégionaux ou transcontinentaux²¹, ces systèmes de migration peuvent évoluer dans les limites de différentes régions géographiques et cadres formels de coopération régionale ou dépasser leurs frontières. Toutefois, les régions définies en fonction des cadres de coopération politique ou économique sont celles qui sont le plus concernées par le présent document puisqu'elles peuvent constituer un cadre de coopération sur des thèmes spécifiques portant sur la mobilité régionale ou la coopération sur la libre circulation.

Etant donné que la coopération régionale peut apporter une contribution décisive à la cohérence des politiques, horizontale et verticale, ses **avantages sont nombreux**. Si la libre circulation des personnes est plutôt improbable au niveau mondial, elle est peut-être réalisable au niveau régional, principalement du fait de la concentration dans les régions des schémas de mobilité et de migration. Les programmes de mobilité pourraient recueillir plus facilement un consensus dès lors qu'un plus faible nombre de pays est concerné, surtout si ces pays partagent une histoire et une langue communes, ont des affinités culturelles et un niveau de développement socio-économique similaire. De surcroît, les spécificités régionales n'attirent pas forcément la même attention dans le discours mondial alors qu'elles peuvent être prises en considération de façon plus efficace au niveau régional.²² Les cadres d'intégration régionale, pour autant qu'ils s'appuient sur une base institutionnelle, des mandats élargis et une véritable prise en charge régionale, peuvent servir de terrain fertile pour une gouvernance globale et efficace de la migration régionale.²³ Les approches unilatérales pourraient échouer à aborder la question des défis et chances à long terme liés aux migrations. Enfin, au-delà de ces cadres de coopération formalisés, une coopération peut également intervenir dans des cadres régionaux plus informels comme décrit ci-après. Ce genre de cadre de coopération comporte en outre un potentiel élevé de coopération avec les acteurs non gouvernementaux qui représentent par exemple la société civile, les milieux académiques ou encore le secteur privé. Comme mentionné précédemment, étant donné qu'il fait le lien entre les niveaux national et international, le niveau régional de coopération constitue également un niveau de coopération indispensable afin de garantir la cohérence verticale des politiques.

Comme le souligne l'OIT dans son rapport de 2014 sur la migration équitable, les processus régionaux et sous-régionaux *se distinguent par leur approche politique globale des questions de migration qui traduit une volonté de faciliter les migrations de main d'œuvre dans le cadre de circuits définis considérée comme partie intégrante des avantages d'une intégration économique plus poussée, alors même que, globalement, les politiques de migration interrégionale semblent faire l'objet de restrictions*.²⁴

En même temps, **des faiblesses** peuvent ponctuer les accords sur la mobilité régionale. Ainsi, la coopération intra-régionale intensifiée peut exercer un impact positif mais aussi négatif sur les pays limitrophes exclus des processus d'intégration. En outre, l'appartenance à plusieurs accords peut produire des effets néfastes, surtout lorsqu'elles ont pour résultat une mise en œuvre inefficace des engagements, voire même l'apparition d'incohérences ou encore une duplication des efforts et un gaspillage des ressources.²⁵ Il n'est pas toujours tenu compte des systèmes de migration dans l'élaboration des politiques, ce qui peut provoquer une *'inadéquation entre la dynamique de la migration et les réponses politiques'*, au niveau régional ou au-delà²⁶. Parallèlement, les systèmes de migration peuvent potentiellement défier les cadres de coopération régionale et exercer un impact sur les politiques nationales et régionales, notamment dans le domaine du développement et de la sécurité qui requièrent des efforts accrus en matière de cohérence des politiques.

La coopération régionale n'est pas nécessairement toujours le cadre le plus efficace pour aborder certaines questions de la migration. Le niveau bilatéral peut se révéler être mieux adapté et plus efficace, en particulier dans les domaines qui sont soit extrêmement sensibles soit qui relèvent principalement de la compétence nationale. Il est par conséquent nécessaire d'identifier les problèmes à traiter au niveau bilatéral et les questions transversales nécessitant une approche régionale. Enfin, la mobilité et la migration concernent non seulement le niveau régional mais également transrégional; à

ce titre, elles doivent être traitées dans le cadre de politiques appropriées. Or, il semble que le dialogue structuré au niveau supra régional et la coopération entre les blocs régionaux soient insuffisants à l'heure actuelle. La situation peut être mise en lien avec un manque d'engagement politique mais également avec le fait que les blocs régionaux ont tendance à présenter différents niveaux d'intégration et à varier les approches portant sur les questions migratoires.

LES FORMES ET DOMAINES DIFFÉRENTS DE COOPERATION SUR LA MOBILITÉ RÉGIONALE

Accords ou blocs régionaux portant sur la libre circulation généralisée des personnes

Si la coopération économique est habituellement l'objectif premier des cadres de coopération régionale, certaines unions économiques (et douanières), dont l'Union européenne, la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest, l'Union économique eurasiatique ou la Communauté d'Afrique de l'Est, ont introduit la libre circulation généralisée des personnes afin de renforcer l'intégration économique, politique et sociale. Celle-ci peut toutefois prendre différentes formes allant « de la simple suppression des exigences en matière de visas afin de faciliter les déplacements interrégionaux à une approche plus globale accordant le droit de résider et de travailler dans n'importe quel autre Etat membre » avec différents niveaux de mise en œuvre (capacités).²⁷ Une mobilité régionale pleine et entière exige d'harmoniser les lois et règlements nationaux avec les politiques et instruments approuvés au niveau régional, ce qui suppose la cession progressive de certaines prérogatives de souveraineté nationale, en particulier concernant le contrôle des frontières et les institutions régionales. Cela vaut pour le cadre légal sur l'entrée, la résidence et l'établissement et, compte de la nature intersectorielle de la migration, d'autres domaines politiques comme l'éducation, l'emploi, l'économie, la portabilité des bénéfices/droits sociaux, la cohésion sociale et la sécurité publique.

Accords ou blocs régionaux ne portant pas sur la libre circulation généralisée des personnes

Si tous les blocs régionaux ne se sont pas engagés dans la libre circulation des personnes, ils peuvent cependant décider de coopérer sur des domaines thématiques distincts en lien avec la mobilité et faciliter la circulation de certaines catégories de migrants. Cela concerne souvent uniquement les migrants hautement qualifiés, ce qui prétérite les travailleurs peu qualifiés. Citons comme exemples la région de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est où les initiatives sur la libre circulation se sont focalisées sur la circulation des prestataires de services ou encore la région de l'Accord de libre-échange nord-américain qui garantit l'admission temporaire à certaines catégories de migrants hautement qualifiés²⁸.

Processus régionaux de consultation et dialogues sur la migration

La cohérence des politiques peut en outre passer par l'alignement des politiques dans un cadre régional informel. S'ils ne sont pas contraignants, les processus de consultation régionaux et dialogues régionaux sur la migration tels que les processus de Budapest, d'Almaty, de Khartoum ou de Colombo, pour n'en citer que quelques-uns, jouent cependant un rôle important dans la construction d'un consensus, dans la création d'une compréhension commune des questions migratoires ainsi que dans la facilitation des réseaux et des partenariats. Ils peuvent par conséquent contribuer indirectement à aligner les politiques dans une région qui n'est pas nécessairement reliée à une communauté économique régionale mais qui adhère souvent à la logique qui consiste à regrouper les pays d'origine, de transit et de destination situés sur les principales voies de migration. Alors que la plupart des dialogues sur la migration ne sont pas directement reliés aux organisations régionales, les dialogues régionaux peuvent aussi représenter un soutien pour les organisations régionales existantes, en fournissant une plateforme de discussion sur les questions communes de la migration entre les Etats membres, favorisant de ce fait le processus régional d'intégration tel que le Dialogue sur la migration en Afrique de l'Ouest.

Coopération entre les blocs régionaux/unions économiques et politiques et entre les dialogues régionaux

La coopération entre les blocs régionaux ou les unions économiques et politiques peut avoir lieu au sein d'autres cadres de coopération comme le Partenariat stratégique Afrique-UE grâce auquel l'Union européenne et le continent africain collaborent dans un grand nombre de domaines politiques concernés, dont la migration, ou par le biais d'une coopération opérationnelle sur des programmes et projets bien précis. Les cadres régionaux de dialogue font eux aussi office de potentiels disséminateurs transrégionaux d'idées politiques, ne serait-ce que par l'engagement d'« observateurs » représentant d'autres organisations ou dialogues régionaux, voire même des Etats d'autres régions. En général, il faudrait développer le dialogue suprarégional formalisé et structuré et la coopération entre les blocs régionaux pour former un tandem avec une coopération intensifiée au niveau régional sur la migration et la mobilité.

PRINCIPAUX DEFIS

Comme indiqué ci-dessus, plusieurs blocs régionaux ont adopté des politiques de réglementation de la circulation des personnes dans leur région respective avec des approches radicalement différentes, allant de la libre circulation complexe aux droits limités et réservés à un groupe restreint de migrants. La mobilité régionale comprise comme libre circulation est un processus complexe de longue haleine exposé à de nombreux défis au fil des différentes étapes du cycle politique. Il n'est donc pas rare que les droits accordés sur le papier ne se réalisent pas dans la pratique pour les migrants.

DEFIS LIES A L'ACCORD SUR LES POLITIQUES REGIONALES SUR LA MOBILITE

Une des principales pierres d'achoppement sur la voie menant à la mobilité régionale sur laquelle butent souvent les relations internationales est la difficulté de trouver un accord sur la portée de la coopération. Plusieurs facteurs peuvent être liés au manque de volonté/d'intérêt politique commun de vouloir atteindre la mobilité régionale : inquiétudes au niveau des dépenses publiques, opinion et sécurité publiques ou des interactions compliquées entre certains Etats (membres) ainsi que réticence à transférer certains aspects de la souveraineté nationale aux institutions régionales tels que l'entrée et la sortie, le droit de résidence, le droit au travail et les droits sociaux ainsi que l'éducation.

Les réserves suscitées par la coopération intensifiée sur la mobilité peuvent en outre être liées à une intégration régionale déséquilibrée, voire lente, et aux disparités socio-économiques qui perdurent au sein des régions. Les préoccupations portant sur d'éventuels schémas inégaux de mobilité et sur la concentration de migrants dans un petit nombre de pays de destination sont le reflet de l'asymétrie générale des intérêts et bienfaits entre les pays d'origine et de destination.²⁹ La coopération peut également être entravée par des processus de ratification lents ou partiels.

DEFIS LIES A LA MISE EN OEUVRE DE POLITIQUES COHERENTES DE MOBILITE REGIONALE

D'autres défis sont liés à l'application inefficace des dispositions, ce qui peut s'expliquer par des problèmes de capacité, soit l'insuffisance du temps et des ressources mis à disposition pour harmoniser les politiques, notamment le développement de capacités et la création de nouvelles institutions et la modification des lois et réglementations. De surcroît, la mise en œuvre peut se voir entravée par les restrictions persistantes posées à la libre circulation régionale, la mise en place sélective des engagements et l'existence d'instruments législatifs lents ou lacunaires. En l'absence de mécanismes de coordination et de surveillance, il est également difficile d'évaluer les effets réels des engagements pris en matière de mobilité. De plus, le manque de mécanismes d'exécution dans les cas de lenteur dans les progrès ou de non-conformité représente une barrière additionnelle.

Dans ces contextes, les politiques migratoires incohérentes et les politiques non-migratoires interdépendantes peuvent remettre en question l'existence tout entière de la coopération régionale en matière de mobilité. Ainsi, par exemple, le fait de ne pas accompagner, à cause d'erreurs de conception ou d'application, la mise en œuvre réussie d'engagements sur la mobilité de politiques

adéquates en matière d'intégration, d'anti-discrimination, d'éducation, de soins de la santé et de protection des travailleurs migrants, fragilise la coopération régionale en la rendant vulnérable aux tensions et aux différends politiques. Dans ce contexte, il convient de souligner le problème d'inadéquation des compétences puisqu'il résulte souvent de l'existence de normes pédagogiques et professionnelles incohérentes dans le pays d'origine et de destination. Le manque de cohérence peut également aggraver la fragmentation de la gouvernance de la migration en raison de l'existence de plusieurs strates de cadres régionaux (cadres régionaux semi-formels aux marges des cadres géographiques et régionaux).

CONTRAINTES METHODOLOGIQUES

Toutes les **comparaisons** entre coopérations régionales en matière de mobilité se heurtent à certains défis de nature conceptuelle, méthodologique et théorique. Les résultats attendus (dispositions légales) et les effets réels (mise en œuvre) de ces différentes formes de coopération régionale peuvent également subir de fortes variations. **Les effets** de la coopération sont particulièrement **difficiles à évaluer** en l'absence fréquente de mécanismes de surveillance et d'évaluation de la mise en œuvre effective.

Qui plus est, les liens entre la coopération régionale émergente et la migration sont complexes : la coopération intensifiée sur la libre circulation ne provoque pas nécessairement d'augmentation sensible des flux migratoires alors que, par contraste, les taux de mobilité intra-régionale peuvent être élevés malgré les défis persistants liés à la mise en œuvre³⁰.

En outre, la compilation des données migratoires est associée à plusieurs défis qui sont liés entre eux : lacunes dans la disponibilité des données, rareté des ressources humaines et matérielles et manque d'installations et d'équipement pour assurer l'archivage rapide, précis et exhaustif des données. Autres défis, les questions soulevées par la propriété des données disponibles et l'accès à celles-ci ainsi que la régularité des mises à jour. Les difficultés liées au processus de compilation détaillée et régulière de données sur la migration, l'utilisation et l'analyse des sources de données administratives ainsi que le partage des données jouent également un rôle. La méthodologie et le processus de compilation des données et le traitement qui s'ensuit posent plusieurs défis en termes d'identification des populations concernées, des concepts utilisés, des sources des données et de leur fiabilité.

IDEES D'ACTION

Selon le contexte géopolitique et le niveau d'intégration régionale (dans d'autres domaines de la politique), il est possible de réguler la facilitation de la mobilité régionale (sûre, ordonnée et régulière) à des degrés variables, par exemple en visant la convergence et la cohérence des politiques nationales dans des domaines précis où des intérêts communs auront été identifiés (recrutement de travailleurs migrants par le biais d'accords politiques non contraignants juridiquement parlant par exemple) ou en adoptant des règlements juridiquement contraignants qui existent dans des blocs/communautés économiques régionaux et en les transposant dans le droit national. A l'avenir, il sera de plus en plus important de transformer les défis de la migration en chance pour les pays de destination, les pays d'origine et les migrants au niveau régional. Il est nécessaire d'entreprendre des actions concrètes liées à la mise en œuvre d'une gouvernance régionale sur la mobilité pour pouvoir atteindre ces objectifs, notamment :

- **Poursuivre l'harmonisation des lois et règlements nationaux**, que ce soit dans le domaine de la migration (y compris des questions telles que la migration de main-d'œuvre, l'intégration, l'implication de la diaspora ou le contrôle de la migration) ou dans des domaines de politiques hors du contexte migratoire mais y relatif (éducation, emploi, politique économique et politique de sécurité publique).

- **Renforcer la coopération**, formelle ou informelle, **sur la mobilité au sein des régions** en tenant compte des spécificités de la dynamique régionale et du développement régional. Les Etats engagés dans des processus régionaux formels d'intégration peuvent coopérer sur des questions de mobilité régionale soit à travers des régimes de libre circulation à part entière soit par le biais d'accords régionaux dans des domaines thématiques bien précis comme l'adéquation des compétences ou la reconnaissance des compétences et des qualifications.³¹ L'alignement des politiques dans ces cadres formels de coopération peut s'appuyer sur un dialogue et une coopération informels ou sur des cadres communs de politique migratoire régionale comme, par exemple, le cadre de politique migratoire pour l'Afrique. Ce genre de cadres de politiques peut en outre amorcer l'élaboration de politiques migratoires globales pour les pays qui, dans une région donnée, n'en disposaient pas encore³². De plus, les projets et programmes régionaux (initiatives assorties de délais) peuvent contribuer à mettre en œuvre des régimes de libre circulation ou à stimuler et piloter de nouvelles initiatives qui pourront se transformer en politiques communes.
- **Développer et initier une coopération interrégionale accrue** qui pourrait être facilitée par des discussions informelles tenues lors de forums internationaux de dialogue comme le Forum mondial sur la migration et le développement par le biais de plateformes de partage de meilleures pratiques telles que la plateforme en ligne sur la migration et le développement M4D Net.³³ Il est en outre nécessaire de renforcer la coopération et le dialogue formel et structuré entre les blocs régionaux. Une telle coopération accrue entre les régions s'impose notamment pour éviter les incohérences entre blocs régionaux limitrophes, en particulier en cas d'appartenance à plusieurs blocs et notamment dans le but de promouvoir le fonctionnement de sous-régions transfrontalières.
- Il faut définir et opérationnaliser le **rôle des forums régionaux** dans la gouvernance mondiale de la migration de manière à intensifier la coopération tant horizontale que verticale. Après avoir contribué au processus de consultation en amont du PMM, les organisations et blocs régionaux ont l'occasion, et la responsabilité, de garantir que les engagements internationaux exercent un impact tangible sur divers contextes locaux ainsi que sur les organisations qui sont chargées en priorité de la migration régulière et sur celles qui se focalisent surtout sur la migration irrégulière.
- Le PMM reconnaît le rôle que jouent les organisations régionales, notamment les commissions économiques régionales de l'ONU, dans **l'examen de la mise en œuvre** du PMM. Il serait judicieux d'encourager une discussion sur les indicateurs et méthodes servant à mesurer les progrès et contretemps apparus dans la mise en œuvre des engagements du PMM.

Dans le cadre de cette coopération régionale sur la mobilité, il convient de noter ce qui suit :

- Il reste **nécessaire de contrôler et d'évaluer** les régimes existants de libre circulation et les cadres thématiques en matière de coopération sur la mobilité pour pouvoir améliorer les résultats de cette coopération en termes de développement. Si les efforts se sont intensifiés récemment dans certaines régions pour surveiller les engagements politiques et opérationnels et rendre compte des développements, il faut encore améliorer la cohérence entre les acteurs impliqués.
- **Améliorer la compilation des données et l'échange d'informations pour une meilleure compréhension des interconnexions de certains aspects de la mobilité et du développement au niveau régional.** Parallèlement, il faut reconnaître que diverses politiques de la migration dépendent dans une large mesure de la capacité qu'ont les pays de produire et d'échanger des données et informations fiables sur la circulation des personnes. Les

blocs/accords régionaux ont donc un rôle essentiel à jouer dans le renforcement des capacités des pays nécessaires pour concevoir et appliquer des politiques fondées sur des données factuelles mais également pour examiner les politiques et pratiques susceptibles d'engendrer, d'exacerber ou d'aggraver involontairement la vulnérabilité des migrants³⁴. Dans ces circonstances, le déploiement de métadonnées présente de réels avantages en termes de partage de données et de comparaisons possibles entre les pays et les régions.

- **L'élaboration de programmes de développement de compétences régionales** permettrait de partager les connaissances sur les besoins du marché du travail au sein d'une région avec, à la clé, une collaboration entre pays d'origine et de destination sur les programmes de formation des éventuels migrants avant leur départ. Cela contribuerait à atteindre les objectifs liés à la reconnaissance des compétences et des qualifications tout en garantissant aux migrants de pouvoir saisir en toute sécurité leur chance au niveau international. De plus, l'inadéquation notoire entre les demandes du marché du travail et les compétences, la formation et la formation professionnelle des jeunes (en Afrique en particulier) pourrait faire l'objet d'un traitement particulier au niveau politique.³⁵

QUESTIONS DIRECTRICES

1. Les politiques et mécanismes régionaux de coopération existants sont-ils suffisamment efficaces pour soutenir une approche cohérente de la migration régionale et des schémas de mobilité ? Comment faire pour améliorer les connaissances sur les véritables résultats de ces politiques et mécanismes ?
2. Comment faire pour renforcer davantage les formes existantes de coopération régionale formelle et informelle (contraignantes ou non) sur la migration et la mobilité ? De quelle manière la coopération informelle pourrait-elle contribuer au développement d'une coopération plus formalisée ? Quel rôle le FMMD pourrait-il jouer à cet égard ? Comment faire pour que les processus consultatifs régionaux ou les dialogues régionaux sur la migration gagnent en efficacité pour promouvoir les initiatives régionales en matière de migration et de mobilité?
3. Comment combler les lacunes (problèmes de capacité, absence de coordination et de contrôle) dans la mise en œuvre de la gouvernance régionale de la migration ?
4. Que faire pour améliorer la cohérence politique dans le contexte de la gouvernance régionale de la mobilité ? Quels sont les défis posés par la conception et la mise en œuvre ? Comment les relever ?

ANNEX

Submitted examples of good practices on regional mobility cooperation:

- [Egyptian-Jordanian Cooperation in the Field of Labour Management \(Egypt\)](#)
- [ASEAN Framework Agreement on Services \(submitted by the Philippines and Indonesia\)](#)
- [Recruitment of teachers and other specialists in the education sector from Mauritius by the Republic of Seychelles \(submitted by Mauritius\)](#)
- [The Budapest Process \(submitted by ICMPD\)](#)
- [The EU-Horn of Africa Migration Route Initiative, Khartoum Process \(submitted by ICMPD\)](#)
- [The Rabat Process – Euro-African Dialogue on Migration and Development \(submitted by ICMPD\)](#)
- [Harmonisation of labour practices within the ECOWAS sub region \(IOM\)](#)
- [Continent-wide free movement in the African Union \(IOM\)](#)
- [The facilitation of the mobility and residence in the Mercosur region \(IOM\)](#)

REFERENCES

¹ Pour les besoins du présent rapport, la migration volontaire est analysée à l'exclusion des déplacements forcés. Le terme de mobilité est générique et inclut la migration ainsi que divers autres types de déplacement (à court terme, temporaire, libre circulation, etc.) indépendamment de la durée, de la composition et des causes.

² La majeure partie des migrants internationaux originaires d'Europe (67%), d'Asie (60%), d'Océanie (60%) et d'Afrique (53%) résidait dans un pays de la région de leur naissance. Au contraire, les migrants internationaux d'Amérique latine et des Caraïbes (84%) et d'Amérique du Nord (72%) vivaient principalement hors de leur région de naissance. L'Afrique subsaharienne est la région montrant la plus grande proportion de migration intrarégionale avec 63% des migrants restant dans la région. Ces proportions ont tendance à augmenter davantage si l'on observe les sous-régions. comme l'Afrique de l'Ouest où 86% des migrants se sont déplacés au sein de la sous-région en 2008. International Migration Report 2017. Highlights, United Nations New York, 2017; SWAC-OECD. West African Mobility and Migration Policies of OECD countries, OECD Publishing, Paris, 2008; S. Nita, A. Pécoud, P. De Lombaerde, K. Neyts and J. Gartland Migration, Free Movement and Regional Integration, UNESCO – UNU-CRIS, 2017, p. xiv.

³ United Nations 2017 World Population Prospects Data: <https://esa.un.org/unpd/wpp/>; Center for Global Development, Migration Is What You Make It: Seven Policy Decisions that Turned Challenges into Opportunities, Center for Global Development, 2018.

⁴ Il n'existe actuellement pas de définition faisant l'unanimité ni sur la cohérence des politiques pour le développement ni sur la cohérence des politiques pour la migration et le développement. Le document de travail de la table ronde session 1.1 du FMMD 2017 examine toutefois les outils et garanties pour une cohérence des politiques en utilisant la définition suivante pour la cohérence des politiques pour la migration et le développement basée sur le groupe de travail thématique sur la cohérence politique et institutionnelle du KNOMAD: 'Les politiques liées à la migration et au développement, dans divers domaines politiques, sont cohérentes dans la mesure où elles i) recherchent des synergies pour faire progresser des objectifs partagés et cherchent activement à minimiser ou à éliminer les effets secondaires négatifs des politiques et ii) empêchent les politiques de se nuire l'une l'autre ou de nuire à la réalisation d'objectifs de développement convenus', Source: FMMD Document de travail table ronde session 1.1 Outils et garanties de la cohérence politique : trouver le bon dosage des politiques afin d'équilibrer les différents intérêts et objectifs, 2017; De meilleures politiques au service du développement durable. Un nouveau cadre pour la cohérence des politiques, OCDE, 2016. Parallèlement, l'Agenda 2030 pour le développement durable demande de faire des efforts en termes d'élaboration de politique intégrée à cause des multiples interactions entre les objectifs du développement durable. Sur la base de la première définition de l'OCDE, la cohérence des politiques pour un développement durable 'est une approche et un outil politique pour intégrer les dimensions économique, sociale, environnementale et de gouvernance du développement durable à toutes les étapes de l'élaboration des politiques nationales et internationales. Elle entend accroître l'aptitude des gouvernements à atteindre les objectifs suivants : i) favoriser les synergies entre les domaines économique, social et environnemental des politiques, ii) identifier les compromis et réconcilier les objectifs de politique nationale avec les objectifs convenus au niveau international et iii) s'attaquer aux retombées des politiques nationales, Source: Cohérence des politiques et l'Agenda 2030: s'appuyer sur l'expérience de la CPD, ECDPM, Discussion Paper No 210, March 2017.

⁵ La coopération régionale peut englober plusieurs niveaux et formes de gouvernance : formels, informels, infranationaux, supranationaux, interrégionaux ou transrégionaux.

⁶ Un grand nombre de cadres régionaux se sont attaqués à cette question sous la forme d'accords de reconnaissance (UE, CEDEAO) ou de listes positives (ASEAN) et négatives de professions (ALENA), S. Nita, A. Pécoud, P. De Lombaerde, K. Neyts et J. Gartland, Migration, libre circulation et intégration régionale, UNESCO – UNU-CRIS, 2017. Popova, Natalia et Panzica, Francesco, General practical guidance on promoting coherence among employment, education/training and labour migration policies, ILO, Geneva 2017, pp. 1 & 44

⁷S. Nita, A. Pécoud, P. De Lombaerde, K. Neyts et J. Gartland Migration, libre circulation et intégration régionale, UNESCO – UNU-CRIS, 2017.

⁸Faist, T. The transnational social spaces of migration (COMCAD Working Papers, 10). Bielefeld: Universität Bielefeld, Fak. Für Soziologie, Centre on Migration, Citizenship and Development (COMCAD), 2006, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-350692>

⁹ Interactions entre politiques publiques, migration et développement, OCDE, Paris 2017.

¹⁰ L'OIT définit les travailleurs qualifiés comme 'ceux qui sont directement et étroitement impliqués dans le processus de génération, le développement, la diffusion et l'application des connaissances' et le travail hautement qualifié comme étant 'caractérisé par la formation supérieure (université et au-delà), la possession de connaissances et de compétences permettant d'effectuer des tâches complexes, l'aptitude à s'adapter rapidement aux changements technologiques et l'application créative des connaissances et compétences acquises par le biais de la formation dans leur travail'. Cf. International Labour Organisation and Institute of Labour Science and Social Affairs Policy Brief Vol. 1 2014. Skilled Labour. A determining factor for sustainable growth of the nation.

¹¹ Expert Voice Series: Le Pacte mondial pour les migrations – Sessions thématiques informelles, #6, CIDPM, Vienna 2017.

¹² Cohérence des politiques et le Programme 2030: s'appuyer sur l'expérience de la CPD, ECDPM Discussion Paper No 210, mars 2017.

¹³ Le Programme 2030: cinq objectifs du Programme 2030 mentionnent expressément 'migration', 'migrant' ou 'trafic' et la migration apparaît dans un grand nombre d'autres ODD. Selon le PMM, 'Le Pacte mondial fait fond sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030, dans lequel il est reconnu que les migrations constituent une réalité pluridimensionnelle qui a une grande importance pour le développement durable des pays d'origine, de transit et de destination ». Pour de plus amples informations, nous vous renvoyons au document de réflexion, atelier thématique sur la migration pour le développement : une feuille de route pour atteindre les ODD, 18-19 avril, 2018, Maroc.

¹⁴ FMMD Document de travail table ronde session 1.1 Outils et garanties de la cohérence politique : trouver le bon dosage des politiques afin d'équilibrer les différents intérêts et objectifs, 2017.

¹⁵ Popova, Natalia and Panzica, Francesco, General practical guidance on promoting coherence among employment, education/training and labour migration policies, OIT, Genève 2017.

¹⁶ Les mécanismes de coordination possibles comprennent la création de comités de coordination ou de groupes d'experts adaptés au contexte politique et au cadre institutionnel. Aux Philippines par exemple, des comités sur la migration et le développement ont vu le jour dans différentes régions au sein de la structure régulière du comité pour le développement social du conseil régional en charge du développement, soit l'instance suprême de planification et d'élaboration de politiques dans la région. Ces comités adoptent une approche multi-partite et multi-niveaux et englobent notamment les entités gouvernementales concernées allant des services de protection sociale aux départements en charge de l'économie, de la sécurité sociale à la formation et au développement des compétences, les autorités locales, organisations non gouvernementales, groupes de migrants, organisations familiales, groupes confessionnels, secteur privé, milieux académiques ainsi que la ligue des coordinateurs locaux chargés de la planification et du développement. Initiative conjointe des Nations Unies pour la migration et le développement, Ensuring Vertical Policy Coherence in Migration Management for Development through Strategic Coordination Mechanisms.

¹⁷ N. Popova, et F. Panzica, General practical guidance on promoting coherence among employment, education/training and labour migration policies, OIT, Genève 2017, p. 22.

¹⁸ Selon l'UNESCO – UNU-CRIS, le terme régional est compris comme suit : 1. Les Etats membres appartiennent à une même sous-région géographique ou à des sous-régions géographiques voisines, 2. La participation d'au moins trois Etats est nécessaire, par conséquent la coopération bilatérale est exclue, 3. La question de la libre circulation des personnes doit être pertinente. S. Nita, A.Pécoud, P.DeLombaerde, K. Neyts and J. Gartland, Migration, Free Movement and Regional Integration, UNESCO – UNU-CRIS, 2017.

¹⁹ Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>, accès le 16.10.2018.

²⁰ O. Bakewell, H. de Haas et A. Kubal, Migration systems, pioneers and the role of agency, NORFACE Migration Discussion Paper No 2011 – 13.

²¹ H. de Haas, North African Migration Systems: evolution, transformations and development linkages, University of Oxford, International Migration Institute Working Paper 6, 2007, p. 34.

²² Comparer: GDI, Regional Migration Governance: Contributions to a Sustainable International Migration Architecture, E. Dick, B. Schraven, Regional Migration Governance in Africa and Beyond. A Framework of Analysis, GDI, 2018.

²³ Prof. Guild, Elspeth, et Dr Basaran, Tugba, First Perspectives on the Zero Draft (5 February 2018) for the UN Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration, Queen Mary University of London, Centre d'étude sur les Conflits – Liberté et Sécurité.

²⁴ Rapport du directeur général, Conférence internationale du travail, 103^e Session, 2014, Rapport I (B) Migration équitable – Un programme pour l'OIT, OIT, Genève, 2014.

²⁵ CIDPM (2013) MME on the Move. A Stocktaking of Migration, Mobility, Employment and Higher Education in Six African Regional Economic Communities.

²⁶ Giorguli-Saucedo Silvia, Garcia-Guerrero, Victor, Masferrer, Claudia, A migration system in the making. El Colegio de México, octobre 2016.

²⁷ S. Nita, A. Pécoud, P. DeLombaerde, K. Neyts et J. Gartland, Migration, Libre circulation et intégration régionale, UNESCO – UNU-CRIS, 2017.

²⁸ *ibid.*

²⁹ Comparer: OCDE, Tackling the Policy Challenges of Migration: Regulation, Integration, Development *Etudes du Centre de Développement*, Publications de l'OCDE, 2011.

³⁰ S. Lavenex, T.E. Givens, F. Jurje, and R. Buchanan Regional Migration Governance, The Oxford Handbook of Comparative Regionalism, 2016.

³¹ L'adéquation des compétences et la reconnaissance des compétences et des qualifications, voire même, au-delà, l'alignement (partiel) des systèmes éducatifs et de formation professionnelle sont susceptibles de faciliter la mobilité et l'intégration dans le marché du travail et d'augmenter les résultats positifs de la migration en termes de développement. Surtout, il est plus facile d'aborder cette convergence des politiques et des pratiques au niveau régional que mondial.

³² CIDPM et OIM, Enquête sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest, 2016; l'exemple pris est celui du Cadre de politique migratoire de l'Union africaine pour l'Afrique (MPFA) qui 'sert à fournir les lignes directrices et principes qui sont nécessaires pour aider les gouvernements et leurs communautés économiques régionales à formuler leur propre politique migratoire régionale et nationale et à les mettre en œuvre conformément à leurs priorités et ressources' (Source: The

MPFA, Banjul, 2006 [EX.CL/276 (IX)]) et qui a servi de principe directeur pour développer la politique migratoire au niveau sous-régional et national).

³³www.migration4development.org, accès 16.10. 2018.

³⁴ Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, avant-projet, 5 février 2018.

³⁵ M. A. Clemens, Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world, IZA Journal of Labor Policy, 2015.