

Document de réflexion

(Version originale : anglais)

Table ronde 1 – Partenariats pour la migration et le développement humain : prospérité partagée – responsabilité partagée

TR session 1.1 : *Partenariats pour une migration plus régulière et mieux protégée.*

Co-présidents de la TR 1.1 : Gouvernements du Brésil et de la France

Membres de l'équipe en charge de la préparation de la session :
Allemagne, Australie, Bangladesh, Belgique, Canada, Etats-Unis, Israël, Maroc,
Maurice, Mexique, Nigeria, Portugal

L'IOIM a effectué une expertise supplémentaire et une évaluation par des pairs

Coordinateur de la Table ronde 1 : Dr Jorge Durand

Le présent document de travail a été élaboré par les co-présidents, le Brésil et la France, en étroite collaboration avec le coordinateur de la TR ainsi qu'avec la contribution substantielle des membres de l'équipe de la TR. Ce document repose sur des sources ouvertes et ne se veut pas exhaustif. Il ne reflète pas nécessairement les points de vue des organisateurs du FMMD ou des gouvernements et organisations impliqués dans les sessions de la Table ronde. Toute reproduction partielle ou intégrale du présent document devra citer la source.

1. Résumé

Le présent document constitue un support à la préparation et à la discussion de la session de Table ronde 1.1 qui porte sur les partenariats en faveur d'une migration régulière, sûre, bien organisée et présentant des avantages en termes de développement pour toutes les parties impliquées.

Ce document est divisé en quatre sections. La première section établit le fait que la migration intervient, la plupart du temps, entre des pays voisins et dans des contextes régionaux. Aussi les partenariats bilatéraux et régionaux doivent-ils prendre en compte non seulement le transit des biens et l'activité économique mais également le transit des personnes, par le biais d'une migration légale, ordonnée et sûre. La deuxième partie s'intéresse aux relations historiques entre les pays, construites sur la base d'un passé colonial commun ou d'un mouvement migratoire à long terme entre deux pays. Une histoire commune peut permettre la mise en place de partenariats bilatéraux forts entre des pays dans lesquels la migration peut constituer un facteur clé. La troisième section analyse les nouvelles tendances en matière de migration qui dépassent les contextes régionaux et historiques et sont souvent liées au recrutement de professionnels et de travailleurs qualifiés. Dans ce contexte, le document discute des schémas d'échange pour les étudiants et les professionnels qui peuvent réconcilier les points de vue des migrants, des pays d'origine et d'accueil. Quatrièmement, le document conclut sur quelques exemples qui illustrent ces partenariats en faveur d'une migration plus sûre et ordonnée.

Cette session est étroitement liée à la session 1.2, consacrée à la migration irrégulière, ces deux éléments constituant le pivot de la discussion du FMMD du Mexique sur les partenariats.

2. Objectifs

- Discuter d'une manière ouverte et franche de la manière dont les méthodes de partenariats visant à garantir une migration régulière, ordonnée et sûre, peuvent optimiser les bénéfices de la migration en termes de développement à un niveau personnel, social et économique, à la fois pour le pays d'origine et d'accueil.
- Identifier les bonnes pratiques de partenariat dans ce contexte pouvant guider les responsables politiques dans d'autres pays.

Il existe un large consensus parmi les parties prenantes au processus de migration selon lequel une migration régulière, ordonnée et sûre constitue la meilleure option pour tout le monde. Mais parvenir à ce but nécessite d'établir des accords et des partenariats entre la société civile, le secteur privé et les gouvernements des pays d'origine, de transit et d'accueil. La migration de travail est une voie à double sens dans laquelle les facteurs intervenant dans l'offre et la demande interagissent mais impliquent également des êtres humains, des familles et des communautés. C'est dans ce contexte que nous plaidons en faveur de la reconnaissance d'une responsabilité partagée et la recherche de solutions à travers des partenariats, des accords et des négociations entre les parties impliquées. Les processus de migration sont souvent profondément liés au contexte géographique et historique. Reconnaître ces liens entre les pays d'origine et d'accueil est la première étape de l'établissement d'accords et de partenariats en vue d'une prospérité et d'une responsabilité partagées.

3. Historique et contexte

3.1 Concepts et définitions

La Présidence actuelle a proposé la *responsabilité partagée* comme élément clé des discussions du FMMD sur la migration et le développement. Afin de garantir que les bénéfices de la

migration augmentent équitablement pour tous les pays - pays d'origine, de transit, d'accueil et de retour - et que les personnes qui choisissent de migrer soient protégées et soutenues de manière adéquate et habilitées conformément aux obligations nationales et internationales des pays concernés, les pays devraient rechercher des manières plus coopératives et mutuellement responsables de gérer le processus migratoire ainsi que les politiques qui soutiennent ceux qui choisissent de ne pas migrer. Cela peut impliquer des partenariats¹, des actions responsables et une cohérence institutionnelle entre les gouvernements au sein des pays d'origine et d'accueil, les employeurs, les recruteurs, la société civile, les organisations nationales et internationales ainsi que les migrants eux-mêmes.

- *Le développement humain* constitue le prolongement de la liberté des personnes à vivre leur vie comme elles l'entendent. L'une des composantes de cette liberté est la mobilité : la liberté de choisir son lieu de résidence, dont la valeur instrumentale contribue à promouvoir d'autres dimensions du développement humain peut revêtir une énorme importance. Dans le contexte de la migration et du développement, cela a des implications politiques dans un certain nombre de domaines, à la fois pour les pays d'origine et de destination, dont la promotion de politiques migratoires internationales efficaces et humaines, la protection des migrants contre l'exploitation, un accès équitable aux services de santé et d'éducation et des conditions de travail et de vie décentes.
- *La cohérence des politiques* implique la promotion systématique d'actions politiques de renforcement mutuel entre les services et agences d'un gouvernement, ainsi que la promotion de synergies entre les politiques migratoires et de développement. La cohérence institutionnelle nécessite l'établissement de responsabilités organisationnelles et de points focaux clairs pour la promulgation et la mise en œuvre de politiques et programmes migratoires et de développement et se manifeste dans l'approche de ces questions complexes par « l'ensemble du gouvernement ».

3.2. *Contexte de la migration internationale*

Selon le PNUD (2009), toutes les personnes qui migrent sont motivées par « la perspective de bénéficier d'un meilleur accès à l'emploi, à l'éducation, aux droits civiques et politiques, à la sécurité et la santé » et la plupart des migrants « disposent, en fin de compte, des conditions de vie meilleures » que celles de leur lieu d'origine. Le rapport 2009 du PNUD conclut que « les mouvements offrent un important potentiel pour le développement humain ».

Il s'agit là de la principale raison qui incite 954 millions de personnes à migrer dans le monde. Plus des trois quarts de la migration mondiale a lieu au niveau national (77,5 %) et seulement 22,5 % se déroule au niveau international, touchant 214 millions de personnes. Cela ne représente que 3 % de la population mondiale. La moitié des migrants internationaux migrent uniquement au niveau régional et 40 % d'entre eux migrent dans des pays voisins.

3.3 *Migration transfrontalière et régionale*

La migration entre pays voisins représente 40 % de la migration mondiale. Ce type de migration a une longue histoire qui, dans certains cas, remonte à des centaines d'années. Elle se caractérise par sa fluidité, formelle ou informelle, et est souvent liée à des emplois agricoles, la contrebande

¹ Les partenariats sont définis comme « des arrangements mutuellement acceptables entre des individus et/ou des groupes (gouvernements, secteurs publics et privés, migrants, diaspora, employeurs, communautés d'origine, ONG, organisations internationales, etc.) qui peuvent optimiser les bénéfices de la migration en termes de développement ». (Document de travail de la Plate-forme pour les partenariats, FMMD, avril 2010)

et à une économie régionale qui tire parti des opportunités qu'offre le fait de vivre à proximité d'un autre pays.

Contrairement aux idées généralement répandues, le gros de la migration internationale se déroule au niveau régional, c'est-à-dire entre des pays très proches et qui ont souvent des niveaux de développement comparables. Par exemple, une personne sur cinq, originaire d'un des pays les moins avancés (PMA) a migré vers un autre PMA, alors que presque la moitié de tous les émigrés des PMA se sont rendus dans un autre pays en développement. Environ un quart, seulement, des migrants des PMA se rendent dans des pays à forts revenus. En conséquence, les partenariats régionaux méritent une attention toute particulière et surtout ceux conclus entre pays en développement (partenariats « Sud-Sud »). (Banque mondiale, *recueil de statistiques 2008 sur les migrations et les envois de fonds*).

En Europe, la migration historique des Italiens, des Espagnols, des Grecs et des Portugais vers la France, l'Allemagne, la Belgique, la Suisse et d'autres pays relève du cadre régional. Aujourd'hui, une grande partie du flux migratoire européen est le résultat d'une intégration régionale avec d'autres pays d'Europe orientale et de la région méditerranéenne.

Dans le Pacifique Sud, il existe un autre circuit de migration régionale qui approvisionne toutes les économies en quête de main-d'œuvre : la Malaisie, la Thaïlande, Taïwan, Hong-Kong, la Corée du Sud et le Japon. Les migrants viennent des Philippines, de l'Indonésie, du Laos, du Vietnam, de Myanmar et du Bangladesh.

Dans la région du Golfe (CCG), la migration revêt des caractéristiques particulières très différentes des autres processus, sans échapper pour autant aux aspects régionaux. Au Moyen-Orient, les fournisseurs de main-d'œuvre sont l'Égypte, la Jordanie et le Liban. Cependant, la main-d'œuvre provient également d'autres endroits de l'Asie et de l'Asie-Pacifique où l'Inde, le Pakistan, le Bangladesh, le Sri Lanka et les Philippines sont des participants actifs.

Aux États-Unis, un pays qui attire tous les types de migrants, 53,7 % de tous les étrangers nés en 2008 étaient originaires d'Amérique latine et des Caraïbes. L'Argentine, autrefois caractérisée par ses millions de migrants européens, accueille désormais presque exclusivement des migrants du Paraguay, de la Bolivie, du Pérou et du Chili. Le Mexique accueille principalement des migrants d'Amérique centrale : Guatemala, Le Salvador, Honduras et, en moindre nombre, des pays d'Amérique du Sud : Colombie, Équateur et Pérou, dont la plupart sont en transit vers les États-Unis.

L'Amérique du Nord, l'Europe, le Golfe persique ainsi que la région du Pacifique Sud accueillent la main-d'œuvre venant, dans une large mesure, de leurs voisins régionaux. C'est là que l'on observe les nouveaux flux migratoires, réguliers et irréguliers, et que les partenariats doivent constituer une priorité afin de garantir une migration légale, ordonnée, sûre et réglementée.

Le Mali est l'un des pays africains comptant le plus grand nombre d'émigrants ; on estime qu'ils sont quelque 4 millions à vivre à l'étranger, soit un quart de la population totale du Mali. Mais la plupart des migrants résident dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest (82,7 % (CEDEAO)) et ailleurs en Afrique centrale (3,8 %). Seuls 4,5 % d'émigrés en provenance du Mali vivent en Europe, principalement en France.

3.4. Liens historiques et d'émigration

Les dynamiques régionales, marquées par les influences géographiques, ont une corrélation avec les processus historiques : l'expansion coloniale et les dynamiques migratoires antérieures. Ces deux composantes font partie de l'histoire des nations et des peuples concernés. Dans ce

contexte, les flux migratoires des régions spécifiques et les frontières sont souvent étroitement liés aux relations coloniales et aux systèmes de recrutement. Dans tous ces cas, le concept de responsabilité partagée est indispensable pour l'établissement de partenariats et de négociations.

Les processus migratoires des pays ayant une histoire coloniale ont souvent de profondes racines économiques, linguistiques et culturelles dans les pays de destination. Cette relation est influencée dans les deux sens et explique pourquoi les peuples d'Amérique du Sud migrent vers l'Espagne, de l'Inde et du Pakistan vers l'Angleterre, des Philippines vers les États-Unis et de l'Algérie vers la France.

Plus que l'histoire officielle, les préjugés mutuels et le nationalisme extrême, ce sont les relations linguistiques, politiques et culturelles entre les peuples partageant un passé colonial qui stimulent les processus économiques et politiques et encouragent le développement. Une langue commune ouvre de multiples possibilités de partenariat, de croissance, de communauté et de progrès pour les pays concernés. Parmi les pratiques exemplaires figurent les espaces créés pour la libre circulation en Amérique du Sud, en Amérique centrale (CA4), en Afrique (CEDEAO), au Maghreb, et dans les pays lusophones (Espace Lusitano). Ce dernier exemple est un espace véritablement mondial grâce au fait qu'il comprend : le Brésil en Amérique, le Portugal en Europe, l'Angola, le Cap-Vert, la Guinée-Bissau, Sao Tomé et Príncipe ainsi que le Mozambique en Afrique et le Timor occidental en Asie du sud-est. Les partenariats tels que ceux-ci permettent au passé commun de regarder vers l'avenir dans des conditions d'indépendance, d'égalité et de solidarité.

L'histoire nous apprend également que les flux migratoires peuvent être réversibles et changer de direction. L'Europe et la plupart du monde se sont déplacés vers l'Amérique latine et les Caraïbes et sont devenus, en peu de temps, des citoyens d'Amérique latine. Le processus d'intégration de ces flux en Amérique latine constitue un bon exemple. Les flux de migration de travail en provenance du Japon et à destination de l'Amérique latine ont commencé dans les années 1990, favorisant le développement des communautés nikkeis, déjà intégrées dans les pays d'accueil. Ce contexte historique explique également la migration la plus récente du Pérou et du Brésil vers le Japon. Enfin, le Japon a offert la possibilité d'immigrer aux descendants des 2^e et 3^e générations de Japonais. Des processus similaires ont démarré, pour différentes raisons, en Espagne, Italie, Allemagne, Israël, au Portugal etc.

Avec le temps, les processus migratoires renforcent les relations diplomatiques entre le pays d'origine et d'accueil. Les migrants facilitent le commerce et l'investissement en établissant des relations entre la diaspora et les pays d'origine qui, à leur tour, facilitent la migration d'autres générations.

Un exemple est le programme du droit de naissance d'Israël initié il y a une dizaine d'années. Il rassemble le gouvernement israélien et les philanthropes de la diaspora dans le but d'offrir des voyages rééducatifs en Israël pour les jeunes adultes de la diaspora de 18 à 26 ans. Depuis son lancement, près d'un quart de million de jeunes de la diaspora, venus de 52 pays, ont participé à ce programme.

Autre exemple de liens historiques : l'accord signé entre la France et Maurice en 2008 relatif à l'installation et la circulation des migrants qualifiés et des travailleurs semi-qualifiés. Et parmi les raisons invoquées pour la signature de l'accord figure l'importance des relations historiques et géographiques: « *Héritées de l'histoire, renforcées par la géographie avec la proximité de La Réunion et nourries par la francophonie, les relations bilatérales entre la France et Maurice se caractérisent par une « confiance exceptionnelle »* ».

Histoire et géographie vont souvent de pair, comme par exemple au Royaume-Uni, où les données relatives au numéro de sécurité sociale (NSS) indiquent qu'entre 2008 et 2009, dix pays d'origine constituaient les principaux expéditeurs de migrants au Royaume-Uni : la Pologne, l'Inde, la Slovaquie, la France, la Roumanie, le Pakistan, l'Australie, l'Italie, la Lituanie et le

Nigeria. Six d'entre eux font partie de l'Union européenne et les quatre autres sont d'anciennes colonies britanniques ou des dominions (IPR, 2010).

De même, pour les États-Unis, les principales régions de naissance des personnes qui sont devenues des résidents permanents légaux (RPL) en 2009 étaient l'Asie (37 %) et l'Amérique du Nord (33 %). Ensemble, l'Asie et l'Amérique du Nord représentaient environ 70 % du flux des RPL chaque année entre 2007 et 2009, et 15 % de tous les nouveaux RPL étaient nés au Mexique. Le deuxième principal pays de naissance était la Chine (5,7 %), suivi des Philippines (5,3 %), de l'Inde (5,1 %) et la République dominicaine (4,4 %). Ces cinq pays représentaient 35 % de tous les nouveaux RPL en 2009².

L'histoire et la géographie ne fonctionnent pas d'une manière absolue mais peuvent constituer des facteurs essentiels qui garantissent que des partenariats entre pays favorisent le développement et régulent la migration. L'histoire et la géographie peuvent être une source de conflit et de tension entre les pays mais la migration des personnes, des familles et des communautés tissent des liens entre les pays qui vont bien au-delà des frontières, du nationalisme et des rivalités. La migration peut contribuer à développer des relations plus solides entre les pays, faciliter l'intégration des migrants et éliminer les préjugés et les comportements xénophobes.

3.5. *Nouvelles tendances*

La migration internationale est une dynamique et un processus en perpétuelle évolution qui peut être mieux comprise si elle est suivie de manière permanente. Il y a toujours de nouvelles vagues d'immigrants, au-delà des critères géographiques et historiques, mais ils finissent par établir des communautés de migrants et commencent à faire fonctionner les réseaux sociaux et les multiples connections entre les pays d'origine et de d'accueil.

Les flux migratoires commencent généralement par quelques pionniers qui tracent la voie et facilitent l'arrivée des autres, jusqu'à finalement établir des communautés. Aussi les réseaux sociaux constituent-ils un important mécanisme qui favorise les flux migratoires autonomes. Ces pionniers peuvent être des migrants individuels à la recherche de nouveaux horizons et de nouvelles aventures, des employés qui ont été envoyés par leur société ou leur pays pour établir de nouvelles liaisons commerciales ou opportunités d'investissements ; des étudiants ou des professionnels à la recherche d'une meilleure éducation ou de meilleures opportunités. En tout cas, l'installation des migrants et de leur famille et les processus d'intégration au sein de la société d'accueil ouvrent la voie à la possibilité de nouveaux flux. Ces dernières décennies, les différents processus associés à la mondialisation ont été d'importants déclencheurs de flux migratoires dans le monde.

Le recrutement de travailleurs temporaires et permanents, qualifiés et non-qualifiés, peut constituer une autre manière pour les flux migratoires de commencer. Ce qui peut démarrer comme une migration temporaire peut avoir un impact de longue durée à la fois sur le pays de destination et le pays d'origine, étant donné que le recrutement de travailleurs temporaires donne souvent lieu à une migration plus durable, les migrants eux-mêmes et les réseaux sociaux qu'ils créent aidant à maintenir le processus.

C'est également le cas de la récente migration chinoise en Afrique qui concerne actuellement plus d'un million de personnes. Ce nouveau flux, qui a commencé par quelques pionniers, est devenu un phénomène social complexe. Il ne serait pas surprenant de voir fleurir à l'avenir de nombreux quartiers chinois dans différentes capitales africaines.

² Rapport annuel sur les flux, Ministère américain de la sécurité intérieure, avril 2010.

En 2007, la Commission européenne a suggéré d'instituer des partenariats de mobilité et une migration circulaire ordonnée pour faciliter le mouvement des ressortissants de pays tiers entre leur pays et l'Union européenne (UE). Ces mécanismes atténueraient la pénurie de main-d'œuvre au sein de l'UE et contribueraient à réduire l'immigration illégale, tout en permettant aux pays d'origine de bénéficier des impacts positifs de l'émigration.

L'émergence de nouveaux marchés et tendances démographiques peuvent entraîner d'importants changements économiques et déplacement des ressources en main-d'œuvre au niveau mondial, avec des implications à moyen et long terme pour les pays, à travers le spectre de la migration et du développement. L'un de ces changements démographiques est la pénurie mondiale imminente de compétences indispensables qui nécessite un réexamen du concept selon lequel les pays sont soit fournisseurs nets, soit consommateurs nets de talents. La présente Table ronde peut envisager de se concentrer sur la mobilité internationale des talents et sur les questions importantes qu'elle soulève tant pour les pays développés que ceux en développement. L'inévitabilité de ce phénomène nécessite un dialogue politique sur ce que les pays d'origine et de destination, les acteurs non étatiques et les particuliers peuvent faire pour tirer parti des avantages de la mobilité des talents.

L'accroissement des opportunités de se déplacer qui s'offrent aux gens est de plus en plus inévitable. Le marché international perçoit ces flux comme essentiels pour le développement durable à long terme et pour la croissance économique. La migration est également de plus en plus considérée par les parties prenantes clés comme l'un des principaux canaux de diffusion internationale de technologie, à travers la migration de retour ou la coopération entre les diasporas et les institutions dans leur pays d'origine.

De nombreux pays d'origine et de destination souffrent, à différents degrés, de la fuite des cerveaux. Les Israéliens hautement qualifiés quittent leur pays depuis des années pour rejoindre essentiellement les secteurs universitaires et de la haute technologie aux États-Unis. En effet, quelque 15 000 à 20 000 Israéliens travaillent au sein de secteurs de pointe à travers le monde. En réponse, le gouvernement israélien a lancé cette année un projet de 450 millions de USD visant à « faire rentrer les cerveaux à la maison », c'est-à-dire à persuader les Israéliens talentueux de retourner en Israël. Les scientifiques hors pairs qui rentrent en Israël dans le cadre du projet afin d'établir des centres d'excellence au sein des universités locales recevront jusqu'à 2 millions de NIS sous forme de bourses de recherche. Ces bourses seront réparties sur cinq années et pourront atteindre jusqu'à NIS 400 000 par an. Étant donné que le retour physique permanent n'est pas toujours faisable, l'institution de réseaux scientifiques et professionnels de la diaspora est tout aussi importante, ainsi que la facilitation des missions à court terme et de la coopération.

La gestion de la migration internationale est donc actuellement l'un des problèmes européens les plus importants. Mais l'objectif consistant à valoriser le triple bénéfice de la migration pour les pays d'origine, de destination et les migrants eux-mêmes est également une question importante à l'échelle mondiale depuis longtemps déjà. Nous devons reconsidérer la politique internationale en matière de migration afin de coopérer encore plus étroitement et de développer de nouvelles formes de partenariats pour mieux gérer la migration et améliorer les liens entre migration et développement.

Le lien entre migration et développement requiert de nouveaux modèles de partenariat et de prise de décision. Toute politique relative à la migration et au développement repose sur deux principes de base :

1. Si les questions d'immigration constituent une préoccupation souveraine de chaque État, aucun pays ne peut résoudre les problèmes de la migration, de la mobilité et de l'emploi dans le cadre national au seul moyen d'une politique unilatérale.

2. Les solutions complémentaires sont obtenues grâce aux synergies entre pays d'origine et de destination.

Reconnaissant ces deux prémisses, plusieurs États ont commencé à créer des espaces dans lesquels ils discutent des problèmes liés à la migration et au développement. L'objectif est de trouver des solutions conjointes qui profitent à l'économie et à la société d'une manière équilibrée. Ce nouveau cadre de responsabilité partagée nécessite la conception de règles et de méthodes de travail au sein des institutions responsables de l'établissement de partenariats et l'implication des autres parties prenantes concernées.

Dans le même temps, ces adaptations et nouvelles formes d'associations nécessitent l'application du principe de cohérence institutionnel, thème de la TR 3. Enfin, dans la pratique, cette nouvelle manière de relier migration et développement nécessite des accords à différents niveaux : au niveau bilatéral, multilatéral et thématique.

4. Exemples de bonnes pratiques actuelles

Accords et partenariats migratoires

a) Dans le cas de l'Union européenne, « l'approche globale » vis-à-vis des questions de migration a été adoptée pendant le Conseil européen de décembre 2005 et approuvée à la fin de la première conférence ministérielle Europe-Afrique sur la migration et le développement, qui s'est tenue à Rabat en juillet 2006. Selon cette approche, toutes les questions liées à la migration (par exemple la planification de la migration légale, le contrôle de l'immigration irrégulière et le développement) sont interdépendantes et inextricables. La France, par exemple, qui jusque là avait simplement signé des accords limités en matière de migration (d'une manière générale des conventions sur la circulation ou l'établissement des personnes) a ainsi revu son approche en proposant à tous les pays d'origine intéressés par un partenariat, une nouvelle génération d'accords conçus de manière globale, c'est-à-dire des accords de « gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire ». Ces accords avec les pays d'origine sont devenus un instrument à part entière de la politique d'immigration de la France. La nouvelle législation française en matière de migration est constituée de trois composantes essentielles :

- La première concerne les différentes formes de migration légale et l'ouverture des marchés du travail en fonction des besoins locaux et des accords passés avec de différents pays. Elle prévoit la promotion de la migration légale des personnes qualifiées, des travailleurs saisonniers et l'échange de jeunes professionnels.
- La seconde composante est essentiellement axée sur le contrôle de l'immigration irrégulière, la réadmission des personnes en situation irrégulière, des accords et des dispositions pour une coopération opérationnelle visant à aider les pays partenaires à renforcer la surveillance aux frontières, combattre la production de faux papiers et renforcer la coopération entre les forces de police pour démanteler les bandes criminelles de passeurs de migrants irréguliers.
- La troisième composante est axée sur un développement solidaire, à travers des projets de co-développement. Elle assure, entre autres, le cofinancement de projets de développement locaux initiés par les associations de migrants, la mobilisation de la diaspora afin de garantir le retour des personnes compétentes pour le bénéfice du pays d'origine (en fournissant à la diaspora des experts qui sont volontaires pour rentrer temporairement ou à long terme) et la promotion des investissements réalisés par les migrants, notamment en facilitant leur réintégration et en promouvant des outils financiers mis à disposition conformément à la législation française (tels que les comptes d'épargne co-développement et les livrets d'épargne co-développement). En

fonction des besoins du pays partenaire, cette composante comprend un soutien financier et technique pour des projets dans des domaines tels que la santé, la formation professionnelle et technique ou le développement d'activités productives et créatrices d'emplois. Les projets sont tout à fait cohérents avec les stratégies sectorielles de l'aide au développement française officielle. Chacun de ces accords engendre la création d'un comité de suivi pour gérer la mise en œuvre de l'accord. Le comité doit se réunir chaque année.

Treize accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire ont été signés à ce jour. Il existe, par exemple, un accord bilatéral relatif à la migration circulaire entre la France et Maurice (« *Accord relatif au séjour et à la migration circulaire de professionnels* ») qui a été signé le 23 septembre 2008. Cet accord a été ratifié par les autorités françaises le 16 avril 2010 et sa mise en œuvre débutera le 1^{er} septembre 2010. L'accord offre une nouvelle dimension aux partenariats établis entre gouvernements pour encourager une migration gérée, réglementée et protégée.

b) Même si la Belgique n'a encore conclu aucun accord de partenariat avec un autre pays, on observe une tendance croissante, ces dernières années, vers le développement de partenariats migratoires :

- Équateur : un Protocole d'accord a été signé, il y a deux ans, contenant des articles relatifs à la migration légale. S'il existe un besoin net de travailleurs migrants en Belgique, reposant sur une analyse du marché de l'emploi, les deux pays se rencontreront afin de concevoir une méthode de travail visant à réguler cette migration. Plusieurs autres Protocoles d'accord conclus avec les pays d'Amérique du Sud contiennent également une telle disposition (Pérou, Bolivie, Brésil) ;
- Inde : un Partenariat de mobilité professionnelle (PMP) est actuellement à l'étude ; ce PMP comprend des mesures plus spécifiques visant à réguler la migration de travail en mettant un accent plus particulier sur la main-d'œuvre hautement qualifiée ;
- Géorgie : la Belgique a cosigné le Partenariat pour la mobilité entre l'UE et la Géorgie, mais ne prend pas part à la question migratoire légale.

Dans l'expérience belge, tous les accords de partenariat devraient :

- être conclus après une analyse minutieuse du marché du travail des pays participants ; cette analyse devrait être effectuée régulièrement de sorte que l'offre réponde à la demande de manière continue ;
- exister de préférence dans un cadre multilatéral : la demande dans un pays comme la Belgique est toujours trop faible pour répondre à l'offre d'un pays d'origine ;
- comprendre un développement substantiel des dispositions concernant : la protection du marché du travail dans des secteurs essentiels dans le pays d'origine (comme la santé) et une meilleure utilisation des transferts de fonds.

c) Programme 2009 de régularisation du Brésil.

Le Brésil offre de bons exemples de partenariats à la fois internes et externes pour une migration plus régulière et mieux protégée. Le premier partenariat est établi entre le gouvernement du Brésil et la société civile pour la régularisation des migrants sans papiers dans le pays.

En décembre 2008, le gouvernement brésilien a proposé une loi au Congrès pour mettre en œuvre un processus de régularisation des étrangers sans papiers. La loi a été approuvée le 2 juillet 2009 et le processus de régularisation s'est déroulé entre juillet et décembre 2009.

Cette loi est le résultat d'un consensus entre le gouvernement et les plus importantes parties prenantes de la migration brésilienne, dont les syndicats - CUT (Centre unique des travailleurs), FS (Force syndicale), UGT (Union générale des travailleurs), CGTB (Confédération générale des travailleurs du Brésil) - les confédérations d'employeurs, les représentants de l'agriculture, de l'industrie, des services financiers, du commerce et du transport ; les organisations de migrants telles que le CAMI (Centre d'assistance pour les migrants). Le CNI (Conseil national de l'immigration), une entité spécialisée du Ministère du travail et de l'emploi, a facilité les discussions entre les représentants du gouvernement, les syndicats, les organisations d'employeurs et autres institutions.

La loi de régularisation a permis aux ressortissants étrangers en situation irrégulière qui étaient entrés au Brésil avant le 1^{er} février 2009 d'obtenir un titre de séjour temporaire, avec la possibilité d'obtenir un titre de séjour permanent dans le futur. Les migrants devaient déposer une demande de titre de séjour temporaire entre le 3 juillet et le 31 décembre 2009.

Les migrants en situation irrégulière demandant un titre de séjour temporaire devaient également fournir des documents indiquant : a) le paiement de la taxe d'enregistrement pour obtenir une carte d'identité pour étrangers (CIE), soit environ USD 60,00 ; b) une déclaration d'absence de poursuite pénale pendant ou de condamnation pénale au Brésil ou à l'étranger ; et c) la preuve de l'entrée au Brésil avant le 1^{er} février 2009.

Les candidats pouvaient prouver leur entrée avant la date indiquée au moyen de tout document susceptible d'être vérifié par les autorités et pouvaient effectuer la déclaration d'absence de condamnation antérieure eux-mêmes. Ces mesures avaient pour objectif de simplifier les procédures de demande de régularisation des migrants en situation irrégulière.

Cette loi a régularisé 41 816 migrants (16 881 Boliviens, 5 492 Chinois, 4 642 Péruviens, 4 135 Paraguayens, 2 700 Africains et 2 390 Européens). Certaines de ces personnes étaient exploitées par des employeurs et des trafiquants sans scrupules. L'un des objectifs du gouvernement était de garantir une migration mieux protégée par la promotion de la régularisation.

Le partenariat entre le gouvernement brésilien et les ONG était décisif pour garantir que la régularisation profiterait au plus grand nombre possible de personnes. Ce partenariat impliquait des activités de sensibilisation et d'aide aux individus, parmi les communautés de migrants, afin de satisfaire aux exigences de la Loi 11.961. Une brochure a été publiée en espagnol et en portugais par les ONG actives dans le domaine de la protection des migrants. Elle clarifiait les conditions requises pour la régularisation (procédure, frais et documents) et contenait un modèle de déclaration d'absence de poursuite pénale pendant ou de condamnation pénale au Brésil ou à l'étranger. Une autre action a consisté à diffuser des informations sur les radios des communautés de migrants.

Les chiffres de la régularisation de 2009 ont été plus élevés que ceux des précédentes initiatives similaires. En 1981, 27 000 migrants avaient été régularisés. En 1988, ce chiffre était passé à 36 990. En 1998, ce sont 40 909 migrants qui avaient été régularisés. En 2009, 41 816 personnes ont bénéficié de cette initiative.

S'agissant des partenariats extérieurs, le gouvernement brésilien a signé de nombreux accords de coopération en matière de migration avec d'autres pays. L'accord de 2009 conclu entre le Brésil et la France pour établir un mécanisme bilatéral de consultations sur les questions migratoires constitue un exemple récent de ce genre d'initiative. Cet accord permet une communication directe entre les autorités migratoires des deux pays pour traiter les urgences. Cela s'effectue à travers des points focaux désignés. L'accord institue également la création d'un groupe de travail pour échanger des informations, discuter des projets communs dans l'intérêt des ressortissants d'un État sur le territoire de l'autre, coordonner les actions visant à

promouvoir la migration régulière et à encourager la coopération entre les autorités de migration et de police, à travers l'échange des meilleures pratiques et les visites d'aéroports et de points de contrôle aux frontières.

d) Partenariats pour une migration plus régulière et sûre et programmes mexicains de rapatriement

En tant que pays d'accueil, le Mexique, en partenariat avec la société civile et les gouvernements locaux concernés, a élaboré en 2005 une proposition de politique publique concernant la frontière sud du Mexique³. Fondé sur cette proposition, le programme de migration de la frontière sud (*Programa de Migración para la Frontera Sur de México*) a été lancé en 2007 par l'INM (Institut national de migration), avec quatre orientations stratégiques : a) faciliter la constitution d'une documentation sur les flux migratoires locaux, b) protéger les droits humains des migrants, c) contribuer à la sécurité des frontières et d) actualiser la législation migratoire et la gestion de la migration. Une caractéristique importante de ce programme est la carte pour travailleurs frontaliers (FMTF)⁴ et la carte pour visiteurs locaux (FMVL)⁵. Ce programme a obtenu des résultats satisfaisants, en facilitant la circulation des flux de main-d'œuvre et autres flux, l'établissement de papiers pour les travailleurs frontaliers, la modernisation de la gestion migratoire et le renforcement des capacités à respecter les droits humains.

Le Mexique et le Canada ont mis en œuvre, il y a plus de 30 ans, le programme des travailleurs saisonniers du secteur agricole (programme SAW) dans le cadre d'une stratégie de coopération binationale. Il offre aux travailleurs intérimaires du secteur agricole du Mexique, un cadre légal, sûr et organisé pour travailler à l'étranger. Dans ce contexte, les questions liées aux droits des travailleurs, au paiement des différents impôts, à l'accès aux services sociaux et à la capacité à se syndiquer sont fréquemment discutées.

5. Questions pour orienter la discussion

1. Quelles sont les nouvelles formes de partenariats qui visent à obtenir une migration plus régulière et mieux protégée ?
2. Quels sont les exemples de partenariats régionaux qui aident à promouvoir une migration plus régulière et ordonnée et à optimiser les bénéfices régionaux en termes de développement ?
3. Qu'est-ce qui peut être fait pour garantir que la circulation internationale des talents constitue un triple bénéfice, pour les pays d'origine et d'accueil ainsi que pour les migrants et leurs familles ?

(20 Octobre 2010)

³ INM, Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México, México DF, 2005.

⁴ La FMTF (carte de travailleur transfrontalier) a été créée le 12 mars 2008 et remplaçait les titres migratoires destinés aux visiteurs agricoles (FMVA), créés le 2 octobre 1997. Cette carte permet aux personnes originaires du Guatemala et du Belize de travailler dans les États mexicains du Chiapas, de Tabasco, de Campeche et de Quintana Roo et est valable un an et peut être renouvelée.

⁵ La carte pour les visiteurs locaux (Forma Migratoria de Visitante Local ó carte migratoire de visiteur local) existe pour les personnes qui vivent dans des régions du Guatemala et du Belize situées sur la frontière avec le Mexique. Cette carte a été instituée en mai 2000 et permet l'entrée dans l'État méridional du Chiapas et, depuis 2002, dans l'État du Quintana Roo. Depuis mars 2008, les ressortissants du Guatemala et du Belize peuvent visiter le territoire mexicain et y séjourner pour une durée n'excédant pas 72 heures.

Annexe

Les différents types de partenariats pour la migration et le développement Contribution de l'OIM

Partenariats à parties prenantes multiples / partenariats publics-privés

Les partenariats avec les recruteurs, les employeurs, les syndicats et la société civile sont indispensables pour garantir la protection des migrants, en particulier pour le respect des droits humains et des droits du travail.

Exemple : suite au dialogue avec les partenaires du secteur privé, un ***Pacte pour des conditions de travail décentes dans le secteur de la fabrication de vêtements*** a été adopté en 2008, dans l'État de Sao Paulo au Brésil, et signé par le gouvernement et le secteur privé ainsi que par les associations de migrants.

Exemple : le syndicat « ***Comité organisateur de la main-d'œuvre agricole*** », très actif au Mexique et les États-Unis d'Amérique a établi un accord exclusif de négociations collectives avec les propriétaires et les employeurs agricoles en Caroline du Nord (États-Unis) ; ce syndicat apporte une aide aux travailleurs migrants pour les demandes de visas, fait prendre conscience des abus dans les lieux de travail et participe à la surveillance des niveaux de salaires et des conditions de travail dans les exploitations agricoles en Caroline du Nord.

Exemple : ***Facilitation de la migration de la main-d'œuvre entre Maurice et le Canada***
Depuis mars 2008, l'OIM, en collaboration avec le Gouvernement de Maurice, a mis en œuvre cinq projets de migration de travail avec des sociétés privées canadiennes. Les principales missions de ces projets consistent à fournir une aide pour : (i) l'établissement d'une liste initiale de candidats (ii) la présélection et la sélection des candidats ; (iii) l'examen de santé et l'évaluation psychologique des candidats présélectionnés ; (iv) les contrats de travail, visas et arrangements relatifs au voyage ; (v) l'orientation et la formation avant le départ ; et (vi) l'aide après l'arrivée et durant le séjour. Au total, quelque 285 migrants ont bénéficié de ce programme et travaillent dans différentes sociétés au Canada.

Partenariats sous-nationaux

Le développement a lieu à un niveau local, ce qui rend les engagements avec les autorités locales et les initiatives à un échelon sous-national particulièrement appropriés. En outre, de nombreux migrants ressentent un plus grand attachement à leur localité d'origine où ils ont généralement un réseau de contacts et une bonne connaissance de la situation et des besoins de la communauté, facilitant ainsi l'investissement et les contributions des migrants depuis l'étranger.

Exemple : ***Partenariats de co-développement entre villes (Montreuil / France – Yelimané / Mali)*** Les autorités locales en France coopèrent avec les autorités maliennes pour engager la diaspora dans des projets de co-développement. À ce jour, 4 millions d'euros ont été investis dans ces partenariats.⁶

Partenariats bilatéraux

⁶ Pour plus d'informations, voir : http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/migration_and_transnationalism_030910/Session1-Reznik-Doucoure.pdf

Les partenariats bilatéraux ont tendance à être la forme la plus répandue de coopération entre les pays d'origine et d'accueil pour la création d'une migration régulière et protégée. En particulier lorsqu'il s'agit de migration de travail, les partenariats bilatéraux permettent aux gouvernements d'établir des schémas migratoires sur mesure, en fonction des besoins de leurs marchés du travail respectifs. De tels schémas de migration de travail fonctionnent mieux s'ils reposent sur des approches globales, comprenant des éléments tels que : une protection efficace des droits du travail et des droits humains ; la facilitation des envois de fonds et leur investissement productif dans les pays d'origine si les migrants le désirent ; le soutien des familles restées dans les pays d'origine ; le développement commun de compétences /d'un capital humain et la reconnaissance des qualifications ; des arrangements pour transférer des avantages sociaux entre autres. Lorsque les relations bilatérales sont mieux établies, les gouvernements peuvent souhaiter envisager des mesures telles que l'octroi de la double nationalité ou de droits de vote à l'étranger pour faciliter la mobilité des individus entre les deux pays.

Exemple : ***Partenariats UE pour la mobilité des travailleurs***⁷

- Partenariat Danemark-Inde pour la mobilité des travailleurs : il vise à promouvoir la demande motivée par le partenariat privé-public d'identification, de développement et de déploiement de compétences ; encourager la coopération technique en matière de spécialisation professionnelle, de tests standardisés et de certification pour atteindre des normes mondiales ; promouvoir une coopération bilatérale pour la reconnaissance des qualifications ; développer des centres de formation professionnelle et la promotion de la migration qualifiée et hautement qualifiée.
- Partenariat Cap Vert-Portugal pour la mobilité des travailleurs
- Partenariat Sénégal-Espagne pour la mobilité des travailleurs

Exemple : ***Migration temporaire et circulaire entre l'Espagne et la Colombie***

Le principal objectif de ce projet est de promouvoir la migration régulière entre l'Espagne et la Colombie et d'améliorer l'impact de la migration sur le développement des sociétés d'origine et de destination. Les travailleurs migrants acquièrent des connaissances et des ressources qui sont allouées à des projets productifs favorisant le développement des sociétés d'origine⁸. Les principaux éléments sont : la documentation et la systématisation du modèle de migration temporaire et circulaire de la main-d'œuvre, la conception de politiques migratoires publiques et l'optimisation de l'utilisation des transferts de fonds et de l'épargne.

Exemple : ***Programme de migration de main-d'œuvre temporaire du Guatemala vers le Canada***

Il s'agit d'un programme permanent qui permet aux Guatémaliens ayant des qualifications dans le domaine agricole de se rendre au Canada, dans le cadre d'une migration régulière. Ce programme promeut une migration ordonnée des travailleurs temporaires, principalement des travailleurs agricoles et offre une opportunité d'améliorer les conditions de vie des migrants et de leurs familles, avec des bénéfices pour les économies locales. Ce programme fonctionne depuis juillet 2003 et implique le gouvernement du Guatemala, la mission de l'OIM au Guatemala et la « *Fondation des entreprises pour le recrutement de la main-d'œuvre étrangère* » (FERME), en qualité de contrepartie canadienne.

⁷ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/197>

<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=741>

⁸ <http://www.oim.org.co/Programas/Relacionadosconmigracióninternacional/Programasdemigraciónlaboral/tabid/85/language/en-US/Default.aspx>

Partenariats régionaux

Contrairement aux idées reçues le gros de la migration internationale se déroule au niveau régional, c'est-à-dire entre des pays très proches et qui ont souvent des niveaux de développement comparables. Par exemple, une personne sur cinq originaire d'un des pays les moins avancés (PMA) a migré vers un autre PMA, alors que presque la moitié de tous les émigrés des PMA se sont rendus dans un autre pays en développement. Environ un quart, seulement, des migrants des PMA se rendent dans des pays à forts revenus (Banque mondiale, recueil de statistiques 2008 sur les migrations et les envois de fonds). En conséquence, les partenariats régionaux méritent une attention toute particulière, et surtout ceux conclus entre pays en développement (partenariats « Sud-Sud »).

Des nombreuses organisations régionales ou de processus d'intégration économique régionaux (tels que MERCOSUR/UNASUR, l'UE, l'ASEAN, la CDAA, la CARICOM, l'UA, la CEDEAO) ont ajouté, ces dernières années, la migration à leur ordre du jour, élargissant ainsi la portée des initiatives régionales en matière de migration régulière et de développement.

Exemple : Le document de stratégie de réduction de la pauvreté (2008) de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) mentionne la migration.

Exemple : *l'Accord-cadre relatif aux services de l'ASEAN* a facilité les mouvements de travailleurs qualifiés.

Exemple: *Processus de consultation régionale sur la migration* (PCR)

Au cours des 16 dernières années, on a observé une prolifération de **processus de consultation régionale** sur la migration (ou PCR), de rassemblements réguliers des États au niveau régional dans le but de favoriser le dialogue, l'échange et la coopération sur tout un ensemble de questions liées à la migration dans un cadre informel. Aujourd'hui, il existe environ 14 principaux PCR qui couvrent presque toutes les régions du monde. Rien que depuis 2000, sept nouveaux PCR ont été institués. Bien que non-contraignants, les PCR obtiennent des résultats concrets non seulement en matière d'échange d'informations sur les nouvelles législations nationales et mesures politiques, mais également en matière de facilitation de la coopération politique et opérationnelle et de développement des capacités techniques. L'impact des PCR sur les politiques et les pratiques migratoires au niveau régional et national a été corroboré dans une évaluation indépendante récente des principaux PCR publiée par l'OIM plus tôt cette année⁹.

Partenariats interrégionaux et internationaux

Exemple : *Le dialogue d'Abu Dhabi* « Administration du cycle d'emploi contractuel temporaire de l'Inde et des Philippines à destination des Émirats arabes unis », projets pilotes entre les Émirats arabes unis, l'Inde et les Philippines.¹⁰

Exemple : *Faciliter une approche de la gestion des migrations cohérente au Ghana, Nigeria, Sénégal et en Lybie par la promotion de la migration légale et la prévention de la migration irrégulière*

Dans la quête visant à inverser la tendance négative d'une migration irrégulière croissante en provenance du Ghana, du Nigeria, du Sénégal à destination de l'Europe, avec la Libye comme

⁹ www.iom.int/rcps

¹⁰ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/regional-consultative-processes/rcps-by-region/abu-dhabi-dialogue>

principal pays de transit, le Projet de migration de travail pour l'Afrique de l'Ouest 2006 (LAMIWA) de l'AENEAS a été lancé en 2008, sous le parrainage conjoint de la Commission européenne et du gouvernement de l'Italie. Les principales activités du projet LAMIWA mises en œuvre comprenaient l'organisation d'ateliers de formation à l'appariement au travail. L'objectif général de ces sessions de formation à l'appariement au travail était d'améliorer la capacité des fonctionnaires du gouvernement du Ghana, du Nigeria, du Sénégal et de la Libye à faciliter l'insertion des travailleurs migrants au marché italien du travail grâce à un quota italien annuel d'entrées. Dans le cadre de ce processus, il s'est tenu cinq sessions de formation au total (quatre à Accra (Ghana) et un atelier final à Rome (Italie), de septembre 2009 à février 2010). Suite à ces sessions de formation, une base de données électronique pour travailleurs migrants candidats a été constituée au sein du Ministère du travail à Accra, au Ghana. L'atelier final offrait aux participants la possibilité d'entrer en relation avec des employeurs potentiels en Italie et de visiter un centre public pour l'emploi afin de faire l'expérience directe de son fonctionnement.

Exemple *Partenariat euro-africain pour la migration et le développement (Déclaration de Rabat) de 2006 et Partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi (2007)* Le partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi a été lancé lors du 2^e sommet Afrique-UE qui s'est tenu en décembre 2007 à Lisbonne (Portugal) et à l'occasion duquel le premier plan d'action (2008-2010) a été adopté. Le septième partenariat Afrique-UE vise à apporter des réponses globales aux questions de la migration, de la mobilité et de l'emploi dans l'intérêt des deux partenaires, avec pour objectifs spécifiques la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité en Afrique et une meilleure gestion des flux migratoires¹¹.

Exemple *Le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)* : lancement de son initiative de la migration en 2009 ; l'Observatoire ACP sur les migrations (un réseau d'observatoires pour l'analyse des tendances et questions migratoires de la région ACP) est actuellement en cours d'établissement¹².

Exemple *Le Module 4 de l'OMC de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS)* a permis certaines négociations pour les entrées temporaires à des fins spécifiques mais s'est essentiellement limité aux travailleurs hautement qualifiés. Le Module 4 s'applique aux travailleurs indépendants ou aux prestataires de services indépendants ; aux employés d'une société étrangère qui sont envoyés pour exécuter un contrat conclu avec un client du pays d'accueil ; aux employés de sociétés étrangères établies dans le pays d'accueil (personnes transférées par leur société) et aux visiteurs d'affaires.

¹¹ <http://www.africa-eu-partnership.org/fr/node/422>

¹² http://www.acpsec.org/en/sg/migration09/acpmigration09_workshop.html