

Débat final du FMMD 2011, Genève, 1-2 décembre 2011¹

Rapport de synthèse du module II²

Séances de travail sur : *Traiter la migration irrégulière grâce à des stratégies de migration et de développement cohérentes*

Le Module II du FMMD 2011 du programme thématique explore certains importants défis posés par la migration irrégulière pour le développement, en particulier s'agissant des droits humains et de la vulnérabilité des migrants en situation irrégulière. La migration irrégulière est depuis longtemps reconnue comme liée au développement de plusieurs manières, notamment aux faibles niveaux de croissance économique et à la pénurie d'opportunités d'emplois à l'origine des déplacements illégaux. D'autres facteurs engendrant la migration irrégulière tels que l'instabilité politique, les conflits, la persécution, les violations des droits humains et les catastrophes naturelles peuvent ajouter à la vulnérabilité des migrants irréguliers. Le statut « déshabillant » des migrants irréguliers réduit leurs capacités à contribuer au développement.

La migration irrégulière n'a pas de définition claire et universellement acceptée.³ Il s'agit d'une question complexe dans la mesure où les déplacements illégaux suivent souvent de près la migration régulière, par exemple lorsqu'ils répondent à des opportunités économiques réelles ou perçues dans les pays de destination, mais qui sont également souvent liés à des opportunités de migration légale inadéquates. La migration irrégulière est née de formes de vulnérabilité et peut les engendrer, pouvant mettre gravement en danger la santé, le bien-être, le développement humain et les vies des personnes prises dans ses filets.

La discussion du FMMD 2010 sur la migration irrégulière a connu un approfondissement de cet important débat depuis sa première occurrence dans une session de Table ronde à Manille en 2008. Les réunions thématiques du FMMD 2011 qui se sont tenues au Salvador et en Turquie sont le résultat des recommandations faites à Puerto Vallarta qui encourageaient le FMMD à poursuivre la discussion sur les stratégies conjointes visant à traiter la migration irrégulière. Les deux réunions thématiques ont impliqué un ensemble de gouvernements, de représentants de la société civile et d'organisations internationales de différentes régions.

Réunions thématiques :

- a) *Stratégies de coopération entre les États pour traiter la migration irrégulière : une responsabilité partagée pour promouvoir le développement humain*, San Salvador, 4-5 octobre 2011⁴

¹ L'original de ce document a été écrit en anglais. En cas d'inconsistances, la version en langue anglaise fait foi.

² Cette synthèse du Module a été préparée en consultation avec une équipe gouvernementale comprenant l'Australie, les États-Unis, l'Indonésie, le Mexique, les Philippines, le Salvador, la Turquie et la Suisse.

³ Voir, par exemple, le *Glossaire de la migration* de l'OIM, 2004 : « Déplacement qui se produit en dehors de normes réglementaires des pays d'origine, de transit et d'accueil. [...] Dans la perspective des pays de destination, il s'agit de l'entrée, du séjour ou du travail illégal dans un pays, impliquant que le migrant n'a pas les autorisations nécessaires ou les documents requis selon la réglementation sur l'immigration pour entrer, résider ou travailler dans un pays donné. » (p. 34)

⁴ La réunion de San Salvador était accueillie par le Gouvernement du Salvador et co-présidée par le Salvador et le Gouvernement du Mexique. Elle bénéficiait du soutien de la Présidence suisse et de l'OIM et a rassemblé 73 participants, dont des

b) *Traiter la migration irrégulière grâce à des stratégies de migration et de développement cohérentes*, Istanbul, 13-14 octobre 2011⁵

1. Introduction

Les Nations Unies estiment que 10 à 15 % des migrants internationaux (actuellement estimés à 214 millions) ont un statut par certains aspects irrégulier. Toutefois, les données mondiales sur la migration irrégulière demeurent peu nombreuses et inexactes en raison, entre autres, de la complexité du phénomène (souvent étroitement mêlé à la migration régulière), de sa nature clandestine et du manque de capacité (voire, dans certains cas, de volonté) à surveiller et recueillir les données relatives à la migration irrégulière.

Les deux réunions thématiques ont cherché à élargir le dialogue sur la migration irrégulière et le développement et à instaurer un espace plus strict au sein du FMMD pour partager les connaissances, les expériences et les idées en matière de coopération internationale pour traiter les causes liées au développement et les incidences de la migration irrégulière de manières qui favorisent le développement. Elles se sont efforcées de trouver des solutions intégrées et interdisciplinaires qui pourraient instituer un équilibre entre intérêts nationaux et individuels (des migrants), entre les problèmes de sécurité aux frontières et les droits humains fondamentaux, et les intérêts des gouvernements, des migrants, de la société civile et d'autres acteurs concernés par la migration irrégulière. Les objectifs spécifiques des réunions du Salvador et d'Istanbul étaient les suivants :

- Discuter des causes de la migration irrégulière et traiter les différentes incidences de la migration irrégulière sur les pays d'origine, de transit et de destination.
- Échanger des informations sur les pratiques, stratégies et modèles bilatéraux, régionaux et internationaux conçus pour protéger les migrants en situation irrégulière et offrir des alternatives viables à la migration irrégulière.
- Identifier des conditions et mécanismes pour des partenariats efficaces entre les pays d'origine, de transit et de destination afin de traiter les causes liées au développement de la migration irrégulière.

2. Thèmes principaux et résultats

Les participants ont reconnu que la migration irrégulière a plusieurs causes et conséquences négatives. Dans les pays d'origine, l'absence d'emplois et de développement durable constitue une cause courante qui pousse de nombreuses personnes à rechercher des opportunités à l'étranger. Mais d'autres facteurs non-économiques tels que les conflits, les violations des droits humains, l'instabilité politique et l'absence de bureaucratie et de systèmes judiciaires bien établis et méritocratiques peuvent également inciter les gens à migrer, souvent de manière irrégulière, en particulier lorsque l'information concernant les opportunités et les risques liés au travail à l'étranger font défaut et/ou lorsque les canaux de migration réguliers sont inaccessibles, complexes ou tout simplement trop onéreux. Les actions des intermédiaires/agents frauduleux de la migration qui annoncent de fausses opportunités peuvent également contribuer à exploiter les vulnérabilités et causer la migration (irrégulière).

Dans les pays de destination, l'immigration irrégulière peut aboutir à une érosion de la confiance publique dans l'intégrité et l'efficacité des systèmes migratoires (et d'asile) à cause de la menace réelle ou perçue

gouvernements d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie-Pacifique, du Canada, des Caraïbes, d'Europe et des États-Unis ainsi que des organisations internationales et la société civile.

⁵ La réunion d'Istanbul était accueillie par le Gouvernement de la Turquie et co-présidée par la Turquie et le gouvernement de la Suisse. Elle bénéficiait du soutien du CIDPM et a rassemblé 61 participants, dont des gouvernements d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie, d'Australie, d'Europe, et des États-Unis ainsi que des organisations internationales et la société civile.

qu'elle peut créer pour la société et l'économie et de la concurrence accrue qu'elle engendre pour des emplois qui sont rares. Les sentiments xénophobes ont tendance à croître lorsque les perceptions concernant les migrants reposent sur un manque d'informations et en cas de cohérence insuffisante entre la migration et la planification du marché du travail et d'absence de mécanismes de soutien pour les migrants vulnérables. La migration irrégulière peut également avoir un impact négatif sur les communautés de migrants bien établies et les diasporas.

La migration irrégulière met également en danger le bien-être et les vies des migrants et de leur famille. Un grand nombre toutefois inconnu de migrants irréguliers meurent chaque année en tentant de traverser les frontières terrestres et maritimes. Les passeurs tirent de grosses sommes d'argent et les trafiquants, tout comme certains employeurs et recruteurs, exploitent impitoyablement les migrants et les migrantes irréguliers en les contraignant à accepter des emplois mal rémunérés, insécurisés et dégradants pouvant aller jusqu'à l'esclavage.

Les problèmes spécifiques abordés et les résultats obtenus ont été les suivants :

- i) La migration irrégulière, à l'instar de la migration régulière, constitue dans la plupart des cas une stratégie d'adaptation pour les migrants en quête d'une amélioration de leurs conditions de vie et de leur situation économique. Ce n'est pas un but en soi. Toutefois, si la migration régulière et irrégulière partagent certains éléments moteurs communs, les déplacements illégaux sont souvent engendrés par une demande de main d'œuvre informelle et bon marché et par un accès inadéquat à l'emploi légal et sont facilités par les réseaux de passeurs et de traite des êtres humains.
- ii) Les migrants irréguliers contribuent au développement de leur pays d'origine à travers leurs transferts de fonds et autrement, mais leur vulnérabilité à l'exploitation, le manque d'accès à l'éducation et aux soins de santé, la mobilité réduite, les bas revenus, etc. restreignent cette contribution.
- iii) Les participants ont confirmé les observations du Rapport sur le développement humain du PNUD de 2009 selon lesquelles les politiques et programmes visant à garantir que les personnes se déplacent en toute sécurité et légalement peuvent aussi être à l'origine d'une plus grande rentabilité économique, de plus d'égalité sociale et d'une meilleure contribution au développement.
- iv) Il existe différentes perspectives sur la migration irrégulière, qui représentent différents intérêts : pour garantir la confiance publique, les gouvernements doivent maintenir des politiques migratoires et d'asile qui traitent la migration irrégulière de manière efficace tout en respectant les principes fondamentaux de la protection; certains employeurs peuvent être essentiellement intéressés par la possibilité de pourvoir des emplois avec une main d'œuvre bon marché; les groupes de représentation, les syndicats et agences internationales pertinentes soulignent souvent, pour leur part, la nécessité d'assurer la protection des migrants irréguliers contre l'exploitation.
- v) Des mécanismes efficaces d'interaction et un dialogue entre les gouvernements, la société civile et d'autres acteurs concernés sont par conséquent nécessaires. Ceux-ci devraient revêtir la forme de consultations formelles et permanentes au niveau national, régional et mondial. Les gouvernements, la société civile et le secteur privé ont tous intérêt à entreprendre des actions conjointes pour de meilleures recherches, informations, services d'assistance, de défense et pour le renforcement des capacités dans les pays d'origine, de transit et de destination. Cela contribuera à renforcer les liens entre migration et développement à tous les niveaux du cycle migratoire, ce qui, à son tour, peut généralement améliorer les conditions des migrants lorsqu'ils migrent. De telles initiatives conjointes devraient toutefois être dirigées par les gouvernements.

- vi) Les gouvernements des pays de destination ont une responsabilité essentielle dans la protection des droits de toutes les personnes se trouvant sur leur sol, y compris des migrants irréguliers. Et les gouvernements des pays d'origine conservent leur responsabilité à l'égard de leurs ressortissants à l'étranger, indépendamment de leur statut, et partagent, par conséquent, une responsabilité conjointe avec les pays de destination.
- vii) Le processus de migration irrégulière commence bien avant le départ réel et les décisions finalement prises de migrer reposent souvent sur des perceptions erronées du potentiel économique et des autres avantages à l'étranger. Dans cette « phase pré-migratoire », les mesures des gouvernements et des acteurs non-gouvernementaux dans les pays d'origine visant à décourager la migration irrégulière peuvent tirer profit d'interventions plus exhaustives telles que la promotion du développement local; analyser le marché local du travail, les caractéristiques des revenus et la qualité des emplois disponibles; aborder les conditions socio-économiques et les attentes des migrants potentiels; et encourager un « sens des racines » dans la communauté d'origine.
- viii) Dans certains pays ou communautés, on observe une « culture émergente de l'émigration » dans laquelle la migration (dont la migration irrégulière) est considérée comme la réponse à presque tous les problèmes de l'existence, sur le plan individuel comme collectif. Les gouvernements et autres acteurs doivent gérer ce phénomène pro-activement, par exemple par le biais de campagnes d'informations ciblées sur les dangers de la migration irrégulière, les réalités que les migrants doivent affronter dans les pays d'accueil, etc.
- ix) Le phénomène de migration irrégulière ne peut être parfaitement compris sans prendre en considération le processus de mondialisation et ses incidences sur les États, leur économie, société et culture. Les défis posés par la migration irrégulière doivent être relevés par le biais de politiques qui vont au-delà des approches de gestion et de contrôle des frontières. La mondialisation a indéniablement engendré d'importantes disparités et asymétries entre les pays. Ces aspects doivent être évalués au moyen d'une approche exhaustive pour trouver des réponses équilibrées qui prennent en compte les facteurs qui poussent à la migration irrégulière, ainsi qu'à travers le dialogue international et une coopération fondée sur le principe d'une responsabilité conjointe.
- x) Une coopération interétatique renforcée et durable à la fois en matière de migration et de développement est considérée comme faisant partie d'une approche exhaustive et cohérente destinée à traiter les causes et les incidences de la migration irrégulière. Les actions interétatiques en matière de migration et développement sont souvent très efficaces grâce aux accords de coopération bilatéraux et régionaux qui permettent de négocier des conditions mutuellement favorables pour les migrants et pour le pays d'origine et de destination. En ouvrant des canaux légaux à la mobilité de la main d'œuvre autour des besoins identifiés de toutes les parties, ces accords sont susceptibles de contribuer à atténuer les facteurs (dans les pays d'origine et d'accueil) qui causent ou encouragent la migration irrégulière.

La coopération bilatérale et régionale devrait également aller au-delà de simples accords de réadmission et d'emplois et comprendre une assistance pour le renforcement des capacités et des investissements dans l'économie locale afin de promouvoir et maintenir la création d'emplois. Il convient également de reconnaître que les défis de la migration irrégulière ne peuvent pas tous être résolus par le biais d'accords de coopération. Une gestion nationale plus efficace de la migration irrégulière comprenant l'application des lois en matière de migration offrant une protection adaptée pour les migrants vulnérables et les demandeurs d'asile fait également partie de l'équation.

- xi) Reconnaître et respecter les différents intérêts, valeurs et besoins de tous les acteurs peut aider les États à développer des partenariats entre eux, fondés sur la confiance. L'engagement durable des pays d'origine à assumer la responsabilité du bien-être de leurs propres ressortissants à l'étranger et

à coopérer concrètement pour résoudre toutes les difficultés liées à la migration irrégulière constitue la clé de partenariats fructueux dans ce domaine.

- xii) Les données sur la migration irrégulière sont essentielles pour parvenir à une perception commune et une meilleure compréhension de la migration irrégulière. De nombreux gouvernements ne disposent pas de telles données et il devrait y avoir plus de coopération entre les pays d'origine, de transit et de destination pour les recueillir. Des profils migratoires pourraient constituer un instrument utile à cet effet et les dialogues régionaux pourraient également jouer un rôle important dans la collecte et le partage des données.
- xiii) Plusieurs pratiques destinées à soutenir et protéger les migrants ont été présentées selon la perspective des pays d'origine et de destination et de certains accords interétatiques et régionaux de coopération :
- L'Équateur a institué des centres/abris pour migrants (Casas del Migrante) en Équateur et à l'étranger afin de soutenir et protéger ses immigrants et émigrants. L'Équateur, l'Honduras, le Mexique, le Nicaragua et le Salvador utilisent leurs réseaux consulaires pour diffuser des informations et faciliter l'accès aux services pour leurs émigrés. Le Salvador a établi un observatoire pour surveiller la situation de ses ressortissants à l'étranger, en particulier lorsqu'ils sont en transit, et pour permettre au gouvernement de développer des politiques et stratégies ciblées de « services de protection ». Ces modèles pourraient contribuer à une certaine forme de promotion et de publicité des avantages économiques, sociaux et culturels de la migration (dont la migration irrégulière) et aider à combattre les perceptions erronées de la migration.
 - L'Honduras et le Mexique ont mis en place des programmes d'information et de référence pour leurs communautés d'émigrés dans les pays d'accueil, tels que les États-Unis, sur les connaissances en matière de santé, les soins de santé préventifs et la promotion de la santé. Le Salvador et le Mexique offrent également des cours de formation virtuels pour leurs ressortissants à l'étranger. Les pays de destination comme l'Allemagne, Belize, le Brésil et la République dominicaine offrent certains services publics de santé gratuits aux migrants et à leur famille en situation irrégulière (en Suisse, l'assurance santé est obligatoire et les compagnies d'assurance doivent assurer tout le monde, quel que soit leur statut).
 - Le cours de formation gratuit du Mexique sur la protection des mineurs non accompagnés destiné aux agents chargés de la migration (OPI), et accessible aux autres pays, constitue un bon modèle à reproduire (voir le FMMD de Puerto Vallarta et la Plateforme pour les partenariats du FMMD). Le Salvador a également adopté une loi pour protéger les migrants et leur famille. Au niveau des destinations, des pays comme l'Allemagne et les Pays-Bas offrent des services particuliers pour les enfants vulnérables en situation irrégulière.
 - La régularisation du statut d'immigration des migrants irréguliers à long terme qui ont un emploi et un domicile dans leur pays d'accueil a également été effectuée dans certains pays d'Europe et d'Amérique centrale comme un moyen de réduire la vulnérabilité des migrants irréguliers. Les gouvernements ont été vivement encouragés à poursuivre cette politique.
 - Le Zimbabwe a démontré comment l'emploi illégal des migrants irréguliers Zimbabwéens par une société sud-africaine s'est finalement achevé par la conclusion d'un accord entre le Zimbabwe et l'Afrique du Sud destiné à régulariser ces travailleurs, reposant sur les demandes réelles de l'employeur (et le besoin réel de ces emplois pour l'économie).
 - Les comités ou conseils multisectoriels au sein d'un gouvernement peuvent aider à obtenir une cohérence institutionnelle dans la gestion de la migration de travail, dans la protection, le soutien et le développement des migrants et de leur famille. Le Conseil national du Brésil pour la migration qui implique 9 ministères et comités qui fonctionnent en étroite collaboration avec la société civile constituait un modèle digne d'être reproduit ailleurs. Le Salvador a présenté un modèle de gestion tripartite de la migration de travail, impliquant le

Ministère du travail, le Ministère des affaires étrangères et l'OIM. Pour obtenir une cohérence entre la nécessité de gérer la migration et de protéger les droits des individus, l'ensemble de la législation migratoire nationale devrait être révisée et mise en conformité avec les lois relatives aux droits humains internationaux.

- Les cadres interétatiques pour la gestion de la migration de travail temporaire et circulaire qui engagent le gouvernement, le secteur privé et les agences internationales telles que l'OIM ont de plus forte chance de réduire le besoin des migrants de recourir à la migration irrégulière. Le programme pour la migration de travail temporaire du Sénégal avec l'Espagne a été présenté comme une bonne pratique. Il a été convenu que la migration circulaire devrait être promue et reproduite en tant que bonne pratique interétatique pour faciliter une mobilité de la main d'œuvre sécurisée et habilitante.
- Au cours des trois dernières années, l'Australie a efficacement testé un programme de mobilité de la main d'œuvre faisant venir les travailleurs saisonniers des pays insulaires participants du Pacifique en Australie (plan pilote pour les travailleurs saisonniers du Pacifique) qui comporte un ensemble de mesures complémentaires de soutien social.
- La Suisse est en train de conclure des partenariats migratoires avec plusieurs pays d'origine reposant sur un équilibre entre leurs intérêts respectifs. Si les partenariats portent sur des domaines traditionnels tels que la réadmission et les réglementations des visas, ils connaissent également une évolution progressive dans des domaines plus larges tels que les échanges de formation professionnelle et les stages.
- La France a signé 13 accords avec des pays tiers et de nombreux autres sont en cours de négociation. Ces accords créent un cadre de discussion entre la France et les pays d'origine sur la migration irrégulière et sur la manière de canaliser et améliorer les politiques d'emploi et les mesures de formation professionnelle dans les deux pays. L'accord français conclu avec la Tunisie, par exemple, permet de délivrer un plus grand nombre de visas entre les deux pays ainsi que l'échange de jeunes professionnels. Il s'attaque également à la migration irrégulière à travers une meilleure coopération entre les organes d'application du droit.
- Le Cadre régional de coopération destiné à gérer les déplacements illégaux et à combattre le trafic illicite de personnes dans la région d'Asie-Pacifique, développé en consultation avec le HCR et convenu durant le processus de Bali sur le trafic illicite et la traite des personnes et le crime transnational connexe avec le ferme soutien des co-présidents de l'Indonésie et de l'Australie.

3. Messages essentiels pour le Débat final

Outre les résultats généraux et les messages exposés ci-dessus, les **propositions/résultats concrets** suivants des réunions du Salvador et d'Istanbul incarnent les messages essentiels pour le Débat final :

- a) **Établir un dialogue durable au sein du FMMD pour traiter la migration irrégulière** et les questions connexes de développement et de droits humains reposant sur la responsabilité partagée de tous les États pour gérer ce phénomène par le biais du dialogue et de la coopération.
- b) **Encourager les pays à établir ou renforcer l'utilisation des réseaux consulaires** des pays d'origine pour apporter un soutien efficace aux migrants et une protection de leurs droits.
- c) **Soutenir les pays d'origine dans des interventions et actions exhaustives** destinées à décourager la migration irrégulière.
- d) **Établir des conseils, des comités et groupes de travail nationaux** pour le soutien, la protection et le développement humain des migrants et de leur famille.

- e) **Envisager d'établir un groupe de travail du FMMD axé sur la migration de travail**, en particulier sur les formes irrégulières de la migration de travail, pour tester et mettre en pratique les leçons et modèles offerts par les instruments cadres existants (tels que le Cadre multilatéral du BIT pour les migrations de main d'œuvre et autres instruments d'orientation similaires issus des organisations internationales spécialisées).
- f) **Dédier un espace virtuel du site Web existant du FMMD (Plateforme pour les partenariats)** à l'échange d'informations sur les bonnes pratiques liées à la migration irrégulière.

4. Questions pour orienter le Débat final

- i) Quelle est l'interaction entre migration irrégulière et développement ? Où et comment ces deux questions se connectent-elles aux fins d'identifier les réponses politiques appropriées à la migration irrégulière ?*
- ii) Quels sont les éléments de base qui font que les politiques nationales pour l'application des lois en matière de migration, de prévention de la migration irrégulière et de protection des droits et de la dignité de la migration parviennent à se renforcer mutuellement avec succès ?*
- iii) Comment les pays d'origine et de destination peuvent-ils entreprendre une action commune pour traiter les causes de la migration irrégulière ?*

02 novembre 2011