



**Manilles, Philippines, 27-30 octobre 2008**

**TABLE RONDE 2 :  
SÛRE, LA MIGRATION RÉGULIÈRE PEUT AVOIR DES IMPACTS  
PLUS CONSÉQUENTS SUR LE DÉVELOPPEMENT  
(Coordinatrice - Dr Irena Omelaniuk)**

**Session de Table ronde 2.2  
Gérer la migration et minimiser les impacts négatifs  
de la migration irrégulière<sup>1</sup>  
Co-présidents :  
Gouvernement de l'Australie  
Gouvernement de la Thaïlande**

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

**RÉSUMÉ**

Lorsque les gouvernements gèrent la migration d'une manière globale, en trouvant un équilibre entre facilitation de la migration régulière et application efficace des lois pour lutter contre la migration irrégulière, cela élargit les choix et les chances des personnes de migrer d'une manière saine et productive. Cela peut à son tour accentuer les impacts positifs de la migration sur le développement, sur les migrants, leur famille et sur les pays d'origine et d'accueil. Cela rend la migration plus crédible et renforce ainsi la confiance entre les pays, une base pour la coopération à un certain nombre de niveaux, y compris en matière de possibilités supplémentaires de migration. Les pays d'origine, de transit et de destination ont tous un rôle à jouer en la matière.

Ce document constitue un support à la discussion de la session de table ronde 2.2 du FMMD grâce à l'exploration de certains exemples utiles de la manière dont les gouvernements gèrent actuellement efficacement la migration irrégulière et à l'identification des cadres politiques qui délimitent l'espace migratoire et qui peuvent diminuer les risques pour les migrants et

---

<sup>1</sup> Ce document a été préparé par les Gouvernements de l'Australie et de la Thaïlande en collaboration avec la coordinatrice de la Table ronde. Il s'inspire en partie des commentaires et contributions des gouvernements membres de l'équipe de la session de Table ronde et des études et conclusions d'autres experts et organisations non gouvernementaux. L'objectif de ce document est d'informer et de faciliter la discussion de la session de Table ronde 2.2 lors de la réunion du FMMD d'octobre 2008 à Manille. Ce document ne prétend pas traiter le thème de la TR 2.2 de manière exhaustive et ne reflète pas nécessairement les points de vue des organisateurs du FMMD ou des gouvernements et organisations impliqués dans le processus du FMMD. Toute reproduction partielle ou intégrale de ce document doit en indiquer les sources.

augmenter les bénéfices pour tous. Ce document indique également certaines approches politiques concrètes adoptées par les gouvernements pour relever ces défis.

## 1. CADRE CONCEPTUEL

### 1.1 Définitions et contexte

Comme il n'existe pas de définition claire et universellement acceptée des notions de « gestion de la migration » et de « migration irrégulière », nous utiliserons les définitions suivantes pour ce document de base :

*Migration gérée* : désigne les nombreux systèmes gouvernementaux et intergouvernementaux de gestion ordonnée et humaine de la mobilité transfrontalière pour l'entrée, la résidence et le travail des étrangers à l'intérieur des frontières d'un État ainsi que la protection des réfugiés et autres personnes ayant besoin de protection.<sup>2</sup> Pour les besoins de la TR 2.2, cela peut également désigner la gestion de l'émigration des nationaux dans le but de garantir des résultats maximums de développement et des actions conjointes entre États sur les flux transfrontaliers ordonnés.

*Migration irrégulière* : désigne les mouvements, la résidence et/ou le travail à l'étranger qui se produisent en dehors des normes réglementaires des pays d'origine, de transit et de destination. Pour les pays d'accueil, le migrant peut ne pas avoir les autorisations ou papiers nécessaires requis en vertu des lois sur l'immigration pour entrer, résider ou travailler à cet endroit. Souvent, les individus entrent légalement mais restent ensuite plus longtemps que leur visa ne le permet. Pour les pays d'origine, cela peut signifier qu'une personne traverse la frontière internationale sans passeport ou document de voyage valide ou bien qu'elle ne remplit pas les exigences administratives requises pour quitter le pays. Ce terme ne s'applique pas uniquement au trafic illicite de migrants ou à la traite des personnes.<sup>3</sup>

Pour les besoins de cette discussion, une « approche globale » de la migration prend en considération les objectifs économiques, humanitaires et de développement tout en garantissant, dans le même temps, l'intégrité des frontières. Le terme « migration » se réfère ici à la fois aux formes temporaires et de plus longue durée de mobilité transfrontalière et la plupart du temps pour des besoins d'emploi. Les postulats clés qui sous-tendent cette discussion quant au pourquoi et au comment mieux gérer la migration, en particulier la migration irrégulière, sont :

- a) Une migration réglementée (immigration ou émigration) est susceptible d'apporter des bénéfices plus importants pour le développement (pour les migrants, le pays d'origine et d'accueil) que les formes irrégulières de migration.
- b) Une action destinée à traiter la migration irrégulière et une application efficace des lois peuvent améliorer les bénéfices qui découlent d'une migration régulière gérée (voir également la session 2.1).
- c) La migration irrégulière est souvent un problème qui nécessite un ensemble de réponses nationales, régionales et internationales. La coopération régionale ou internationale fondée sur une approche globale apportera des bénéfices très importants.
- d) Le renforcement des capacités, en particulier pour les pays en développement, destinées à mieux gérer la migration (régulière et irrégulière, immigration et émigration) d'une manière globale est essentiel pour tirer parti des bénéfices de la migration pour le développement.

---

<sup>2</sup> Voir également « gestion de la migration » dans le Glossaire de la migration de l'OIM, 2004.

<sup>3</sup> Les migrants irréguliers sont également connus sous le nom de migrants illégaux, migrants non autorisés ou sans papiers. La notion de « migration irrégulière » a été adoptée par la Résolution 3349 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 9 décembre 1975. Voir le Glossaire de la migration de l'OIM, 2004, Guild 2004, OIM (à paraître).

Ce document de travail soutient l'idée qu'une approche globale a de fortes chances d'être plus protectrice et de conférer plus de pouvoir aux migrants et de générer des bénéfices plus élevés pour la croissance économique et le développement à plus long terme. L'application des lois à l'encontre de ceux qui profitent des formes irrégulières de migration est un élément clé pour protéger le principe de légalité qui peut, à son tour, protéger les migrants de l'hostilité publique à l'égard de la migration. Lorsque les pays atteignent ces objectifs, individuellement ou conjointement, au-delà des distinctions pays développés et en développement, cela peut renforcer l'intégrité de la migration et approfondir la coopération et la confiance entre les pays, y compris dans d'autres domaines politiques.

Là où les politiques sont fragmentaires, inadaptées ou inexistantes, les passeurs, trafiquants, employeurs et migrants eux-mêmes exploitent les failles et mettent la vie et le bien-être des migrants et de leur famille en danger. Les migrants qui deviennent les proies d'agents et d'employeurs sans scrupules disposent de recours limités à l'aide juridique, aux soins médicaux et autres services d'aide essentiels, y compris aux services financiers qui leur permettent d'effectuer des envois de fonds, d'investir, de souscrire des emprunts et d'être solvables (Banque mondiale 2006c). Ce potentiel est également réduit en raison des dettes envers les passeurs qui peuvent demander des années de remboursement, ou à cause de l'absence ou l'insuffisance des revenus, comme dans le cas des personnes victimes de la traite.

Le trafic illicite et la traite ont indubitablement des coûts sur la santé physique et psychologique des migrants et de leur famille et, potentiellement, sur les systèmes de santé publique des pays d'origine et d'accueil. Lorsque les femmes et les enfants sont victimes de la traite, les familles souffrent et, dans certains cas, se désintègrent. Les économies en développement peuvent être dépouillées de leur capital humain et privées de retours financiers ou de compétences plus élevées provenant de leurs travailleurs à l'étranger. Les coûts sociaux et économiques de ces pertes ou des besoins d'assistance sociale des groupes vulnérables et de leur communauté d'accueil sont supportés tant par les pays d'accueil que les pays d'origine.

La seule application des lois n'est pas parvenue à prévenir ou résoudre les formes irrégulières de migration. Elle peut conduire les passeurs et les trafiquants à s'enfoncer toujours plus dans la clandestinité et à augmenter les coûts et les risques supportés par les migrants et la société (De Haas 2008, Schloendhart 2008). Les pays recherchent de plus en plus un ensemble global de règles qui contrebalance l'application des lois au moyen de programmes d'admissions plus diversifiés et transparents, de systèmes de visas et de permis de séjour plus efficaces ainsi qu'à travers le renforcement des capacités et de la coopération avec des pays partenaires. Cette approche est nécessaire aux deux extrémités du spectre migratoire. A titre d'exemple, il semble que là où il existe des programmes à grande échelle et globaux en faveur d'une mobilité réglementée, protectrice et à faible coût ainsi que du travail à l'étranger, comme dans le cas des Philippines, l'incidence de la traite des personnes est susceptible d'être relativement plus faible que dans d'autres programmes moins bien « gérés ». Mais tous les pays ne sont pas encore dotés et prêts à adopter une approche aussi globale, d'où l'appel répété dans ce document de travail au renforcement des capacités nécessaires.

*Ces défis exposés, quelles approches les gouvernements adoptent-ils ou devraient-ils adopter pour traiter le problème de la migration irrégulière pour le bénéfice mutuel des migrants, de leur famille et des gouvernements concernés ? Dans le traitement de cette question, la TR 2.2 vient compléter la discussion de la TR 2.1.*

## 1.2 Liens entre migration et développement

### 1.2.1 Migration irrégulière et développement : des données et des recherches limitées.

Les données relatives à la migration irrégulière sont peu abondantes et disparates. De par sa nature même, la migration irrégulière est difficile à quantifier puisqu'elle n'est pas perçue et mesurée dans le cadre des systèmes de gestion des mouvements légitimes.

En 2004, l'OIT estimait que les migrants au statut irrégulier représentaient quelque 10 à 15% du nombre total de migrants. Aujourd'hui, ce nombre s'élèverait à environ 20 à 30 millions de migrants irréguliers, sans tenir compte des variations par région et par pays (OIT 2004). Le CIDPM (Centre international pour le développement des politiques migratoires) estime qu'entre 2 et 4,5 millions de migrants traversent chaque année les frontières internationales sans autorisation (CIDPM 2004). Pour certains pays comme l'Afrique du Sud ou la Thaïlande, les estimations sont deux fois plus élevées que les niveaux officiels d'immigration et d'émigration.<sup>4</sup> Toutes les régions sont concernées de manière variable par la migration irrégulière et en fonction de la géographie, des structures du marché du travail, du niveau de développement national, les différences entre les tendances et les impacts peuvent considérablement varier.<sup>5</sup>

La plupart des bases de données des pays restent inadaptées pour enregistrer les niveaux et les tendances.<sup>6</sup> Les définitions varient d'un pays à l'autre et d'une base de données à une autre.<sup>7</sup> Nombre de gouvernements ne collectent pas les statistiques souvent en raison du manque de capacités ou de ressources et même lorsqu'ils les collectent, il peut y avoir peu d'intérêt ou de volonté politique à agir sur l'information, en particulier si les migrants irréguliers servent les besoins du marché du travail.

De nombreux migrants irréguliers quittent des pays en développement, souvent pour gagner d'autres pays en développement bien que ce ne soit pas nécessairement les plus pauvres qui se déplacent, étant donné les coûts impliqués (Banque mondiale 2006a). Dans les pays développés également, ce ne sont pas les plus pauvres qui constituent la population des migrants irréguliers.<sup>8</sup> Il existe également souvent un mélange avec d'autres flux tels que les demandeurs d'asile et les personnes déplacées, qui nécessitent une réponse politique différente.

Tout comme pour la migration d'une manière générale, la relation de cause à effet entre la migration irrégulière et le développement est complexe et souvent spécifique aux régions et pays. Les facteurs moteurs communs comprennent les écarts économiques entre les pays ou les conditions sociales, économiques et politiques conduisant à la perte d'autonomie dans le pays

<sup>4</sup> L'OIT a comparé les estimations de la Thaïlande des travailleurs qui quittent le pays pour des contrats de travail outre-mer (125-150 000 ?) avec le nombre total estimé de travailleurs thaïlandais à l'étranger (450 000) et a découvert que ce chiffre était deux fois plus élevé que celui de l'émigration. De la même manière, les estimations quant aux migrants sud-africains en Australie, au Canada, en Nouvelle Zélande et au Royaume-Uni sont deux fois plus élevées que les estimations du gouvernement sud-africain de l'émigration. A l'inverse, en 2006, la Thaïlande a enregistré 668 576 immigrants (Ministère du travail) et presque deux fois autant de travailleurs migrants non enregistrés (OIT 2007).

<sup>5</sup> Comparez par exemple l'incidence la plus élevée de séjours prolongés après une entrée légale en Union européenne et dans les régions d'Asie occidentale avec les entrées illégales, par exemple, aux États-Unis.

<sup>6</sup> La base de données CIREFI, la plus importante source de données sur la migration illégale de l'UE « est totalement inadaptée pour enregistrer les niveaux et tendances du processus de migration illégale ». (Poulain, et al 2006, p. 285) Voir également le chapitre 8 sur « La migration irrégulière » dans le livre à paraître de l'OIM pour les données régionales.

<sup>7</sup> Une étude de 17 pays européens a révélé que parmi les personnes qui s'étaient vues refuser l'entrée, un certain nombre d'entre elles auraient pu entrer légalement mais n'avaient pas les bons papiers ou avaient oublié leur passeport, etc. (Laczko ?)

<sup>8</sup> L'OIM estime qu'aux États-Unis, 81% des personnes non autorisées viennent de pays à revenu moyen d'Amérique latine et seulement 4% d'Afrique. En Europe, il y a plus de migrants irréguliers africains mais la plus grande partie vient de l'Afrique du Nord plutôt que des pays les plus pauvres d'Afrique sub-saharienne (bien que cette tendance soit en train de changer).

d'origine. Tous les facteurs moteurs ne sont pas liés au sous-développement. Les facteurs d'attraction les plus communs sont invariablement liés aux marchés du travail, la géographie, la gouvernance et les politiques : les principaux secteurs d'exportation tels que l'agriculture et la pêche cherchent à conserver de faibles coûts de main d'œuvre ; les longues frontières contiguës sont difficiles à contrôler (par exemple entre la Thaïlande et le Myanmar, la République démocratique populaire Lao et le Cambodge) ; des structures de gouvernance plus faibles ne permettent pas un contrôle et une surveillance efficaces des frontières et des lieux de travail ; rares sont les États qui mènent des politiques globales pour s'occuper du marché du travail, de la migration, du développement, des droits humains et des besoins en matière de sécurité nationale et individuelle en un seul bloc.

Les études réalisées par des experts internationaux établissent des liens entre les expériences de migrants en situation irrégulière et leurs capacités réduites à développer leurs propres moyens de subsistance et ceux de leur famille. Ces liens sont encore plus évidents dans les cas extrêmes de traite des personnes (voir, par exemple, la base de données CTM de l'OIM). L'exclusion économique et sociale des migrants et de leur famille qui n'ont aucun statut légal d'immigration peut souvent mener à la pauvreté (De Haan 2000).

Les études de l'OIM, l'UNICEF, l'OSCE, de l'OIT et autres indiquent que le sous-développement économique peut accroître la vulnérabilité à la traite des personnes mais, réciproquement que la traite des personnes peut également contribuer au sous-développement économique (Département des États-Unis, USDOS 2008). Encore une fois, des recherches plus nuancées sont nécessaires à un certain nombre de niveaux – criminologique, économique et social – pour mieux comprendre les liens entre la traite et le développement et pour réduire les vulnérabilités des communautés plus pauvres (Banque mondiale 2007). Le rapport 2008 sur la traite des personnes du gouvernement américain appelle à la collecte de données capables de permettre de nouvelles études sur les impacts économiques de la traite des personnes. Certaines initiatives éloquentes en matière de recherche ont vu le jour ces dernières années et pourraient servir d'instruments utiles pour les décideurs politiques pour mieux collecter et analyser les données sur la migration irrégulière et le développement :

a) Un modèle « d'entreprise » pour reconstituer les pistes financières du trafic illicite, fondé sur des sondages et interviews réalisés dans un couloir de trafic illicite entre le Pakistan et le Royaume-Uni (Koser 2008).<sup>9</sup> Comprendre la motivation économique de la migration irrégulière pourrait s'avérer utile pour les politiques de développement afin de réduire les profits des passeurs et trafiquants (Koser 2008) et pour faire de la migration réglementée une alternative plus viable pour les migrants.

b) Le module de lutte contre la traite (CTM) de l'OIM, une base de données mondiale sur la traite des personnes avec des données essentielles sur les origines, les routes empruntées, les profils des trafiquants et des victimes, les coûts, le genre, les effets, etc. de la traite (Surtees, à paraître).<sup>10</sup> Ce module fournit un modèle commun de méthodologie et de recherches pour des collectes de données plus uniformes et cohérentes sur la traite des personnes, comme le Groupe d'experts européen l'a également recommandé.<sup>11</sup>

c) Un « Développement en mouvement » : un projet pilote de 3 ans mené conjointement par l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) et le Réseau mondial pour le

<sup>9</sup> Voir également la discussion de Gordon Hanson sur la « logique économique de l'immigration illégale » et les formes possibles de migration gérée pour battre les passeurs à leur propre jeu (Hanson 2007).

<sup>10</sup> Le CTM contient uniquement des cas traités, avec un nombre inconnu de victimes non identifiées et non assistées, et ne représente donc pas toute l'étendue de la traite dans aucun pays. C'est cependant une riche source d'informations sur la traite des personnes et il fournit certaines données essentielles sur la traite des hommes (Surtees, à paraître).

<sup>11</sup> L'OMI a déjà établi des indicateurs de base pour la collecte de données et les gouvernements utilisent le CTM comme modèle.

développement (Global Development Network, GDN) pour analyser les mouvements entre pays en Colombie, aux Îles Fiji, en Géorgie, au Ghana, dans l'Ex-République yougoslave de Macédoine et au Vietnam. Ce projet permettra de collecter de nouvelles données sur les impacts de la migration sur le développement, de créer une méthodologie pour évaluer ces impacts et examiner les nouvelles options politiques visant à améliorer la contribution de la migration au développement.<sup>12</sup> Il pourrait servir de base pour mettre en place une méthodologie de création d'indices de « migration-développement » et d'audit politique.

Afin d'encourager le développement de politiques exhaustives en matière de migration et de développement, il faut instaurer un débat reposant sur de meilleures informations, étayé par des analyses et une compréhension des relations existant entre offre et demande et qui permettra également de dissiper certaines idées fausses sur la migration irrégulière qui peuvent discréditer la migration en général.<sup>13</sup>

### *1.2.2 Impact de la migration sur le développement*

La relation entre migration et développement est complexe et souvent ambiguë. Les agences spécialisées telles que la Banque mondiale, l'OCDE, l'OIT, l'OIM et autres indiquent que dans certaines conditions favorables, la migration peut générer des bénéfices économiques nets. Pour les pays d'accueil, les travailleurs étrangers occupent des emplois vacants, aident à réduire la pression inflationniste et soutiennent des industries d'exportation clés. Nombreux sont les États qui reconnaissent la contribution économique positive de la migration en terme de gains de productivité, d'innovation et de compétences.<sup>14</sup> Les migrants accroissent le rendement et le revenu et leur emploi dans les secteurs de l'exportation peut stimuler les échanges extérieurs. Pour les pays d'origine des migrants, les transferts de fonds peuvent alléger le poids du chômage, aider les plus bas niveaux de pauvreté et améliorer les indices de capital humain tels que le niveau d'éducation et de santé (Fajnzylber et Lopez 2008; McKenzie 2006). Dans des régions comme l'Amérique latine et les Caraïbes, les transferts de fonds semblent contribuer à une plus forte croissance et à des taux d'investissement plus élevés (ibid.). Les échanges de compétences et autres « retours » dans le pays d'origine peuvent également favoriser le développement national et la croissance économique (Banque mondiale 2006a).

En **Australie**, des études longitudinales montrent incontestablement que les migrants contribuent considérablement à la réserve australienne de capital humain, social et produit. Le modèle fiscal révèle que les nouveaux migrants fournissent une contribution substantielle au budget du gouvernement australien et que cette dernière s'accroît, en termes réels, avec le temps. En termes plus larges, durant les quatre premières années, 1000 nouveaux migrants contribuent pour environ \$10 millions nets au budget du Commonwealth<sup>15</sup> En **Thaïlande**, où les travailleurs étrangers représentent quelque 5% de la main d'œuvre, une récente étude de l'OIT

<sup>12</sup> Soulignons que l'objectif de ce programme n'est pas de traquer la migration irrégulière mais d'observer la migration d'une manière plus holistique. Voir également : <http://www.usaid.gov/research/devonmove.cfm>; <http://www.gdnet.org/middle.php?oid=1214>;

<http://www.ippr.org/research/teams/project.asp?id=2326&tID=85&pID=2326>;

[http://www.ippr.org/uploadedFiles/research/mapping\\_development\\_impacts\\_of\\_migration.pdf](http://www.ippr.org/uploadedFiles/research/mapping_development_impacts_of_migration.pdf);

<sup>13</sup> En dépit des impressions ressenties en Europe d'une inondation de cette dernière par des flux massifs présumés d'Africains sub-sahariens, ou bien que tous les migrants en transit en Afrique du Nord sont des migrants irréguliers, les 25 à 35 000 franchissements irréguliers d'Africains sub-sahariens estimés en 2004 ne représentaient qu'une infime fraction de l'immigration totale de l'UE de 2,6 millions (de Haas 2008), dont beaucoup étaient entrés légalement mais étaient restés au-delà de la validité de leur visa. Voir également de Haas pour le terme « transit » pour englober les migrants illégaux (de Haas 2008).

<sup>14</sup> Les Pays-Bas estiment que l'impact général de la migration de la main d'œuvre dans le passé était légèrement négative, en grande partie en raison du fait qu'après un nombre limité d'années de travail, certains travailleurs migrants se retrouvaient sans emploi de manière chronique et bénéficiaient de prestations sociales.

<sup>15</sup> Voir <http://www.immi.gov.au/media/publications/research/social-costs-benefits/index.htm>; Access Economics: 2004 Update of the Migrants' Fiscal Impact Model ; et [www.immi.gov.au/media/research/Asia/index.htm](http://www.immi.gov.au/media/research/Asia/index.htm)

estimait que si les salaires thaïlandais baissaient de 3% à cause des migrants et que la part de la main d'œuvre dans le revenu national était de 40%, le gain net pour l'économie dû aux travailleurs migrants serait de \$47 millions en dollars constants et de \$53 millions en dollars courants (OIT 2007).<sup>16</sup> **Le Royaume-Uni** considère également le large impact fiscal de la migration sur le pays comme positif, les migrants contribuant pour quelque £6 milliards à l'économie britannique en 2006.<sup>17</sup>

Des études approfondies des impacts sur les pays d'origine en développement montrent que les transferts de fonds aux pays en développement atteignaient à eux seuls, selon une estimation, USD 240 milliards en 2007, l'Inde, la Chine, le Mexique et les Philippines constituant les 4 premiers bénéficiaires mondiaux. Les transferts de fonds vers les petits pays à faible revenu tels que le Tadjikistan, la Moldova et les Îles Tonga représentaient plus de 30% du PIB en 2006 (Banque mondiale 2008). (Notons que les données sur les transferts de fonds et les études sur l'impact de la pauvreté de la Banque mondiale et autres organismes ne ventilent pas les bénéfices entre programmes de migration régulière et irrégulière.) En Egypte, les transferts de fonds des travailleurs représentent quelque 6% du PIB annuel, mais pour les ménages recevant ces transferts, ils représentent 20 à 30% de leurs revenus annuels, et probablement plus pour les plus pauvres.<sup>18</sup> Ils aident les familles à créer de petits projets tels que l'élevage de bétail ou l'achat et l'exploitation d'un taxi, en particulier dans les zones rurales. On estime que 10% des personnes qui retournent dans leur pays investissent dans des projets économiques (Nassar 2005). Cependant, il est en général plus difficile de relier la migration aux autres indicateurs macro-économiques tels que la croissance de la main d'œuvre, les exportations ou l'inflation (OIT 2007).

Les bénéfices de la migration réglementée ont été mesurés à des niveaux individuels, dans le cadre de programmes à petite échelle tels que le programme des travailleurs agricoles saisonniers mis en place entre le Mexique et le Canada qui semble avoir eu l'avantage supplémentaire de renforcer les relations bilatérales entre ces deux États.<sup>19</sup> Les Philippines également, quatrième plus important bénéficiaire de transferts de fonds (Banque mondiale 2008a), démontrent de larges avantages comparatifs par le fait de réglementer leur programme pour travailleurs émigrés en obtenant, par exemple, des salaires et des conditions plus favorables pour ces travailleurs que d'autres pays expéditeurs de main d'œuvre avec, globalement, une incidence relativement faible de cas de migrants irréguliers.<sup>20</sup>

Comme nous l'avons déjà noté, les coûts de la migration irrégulière sont plus évidents à travers les conditions d'individus à l'étranger, les coûts des impacts immédiats sur leur famille et les tensions qui peuvent se développer entre les pays lorsqu'il y a violation de droits humains à l'égard de migrants irréguliers et que le respect du droit est miné par les activités criminelles de passeurs, de trafiquants et les abus d'employeurs.<sup>21</sup> Dans le contexte des flux de main d'œuvre Asie-CCG, les gouvernements reconnaissent à présent que les bénéfices de la migration peuvent

<sup>16</sup> Voir le projet de recherche de l'OIT sur les « Contributions économiques des travailleurs migrants en Thaïlande : Développement politique » discuté dans le cadre d'un atelier sur la contribution économique des travailleurs migrants en Thaïlande : vers un développement politique, Bangkok, mai 2007. En 2007, parmi les 36 millions d'individus composant la force de travail thaïlandaise, on comptait 1,8 million de migrants.

<sup>17</sup> Voir la contribution du Royaume-Uni au présent document.

<sup>18</sup> Basé sur une moyenne de 6 personnes par ménage et un PIB de 1 300 USD par tête, le revenu annuel d'un ménage égyptien moyen est d'environ 5 000 à 7 000 dollars. Les transferts de fonds estimés à quelque 1 000 à 3 000 USD (dont les transferts en nature, et en fonction du pays d'accueil) peuvent bénéficier à deux ou trois ménages. Mais même lorsque les transferts de fonds de 3 000 USD sont partagés entre deux ménages, ils continuent de représenter 20% à 30% des revenus annuels de ces ménages et probablement plus pour les plus pauvres (contribution du gouvernement de l'Égypte).

<sup>19</sup> Voir Institut Nord-Sud, 2003, Verduzco, G. et M.I. Lozano, 2004.

<sup>20</sup> Le bureau du MAE du Sous-secrétaire aux travailleurs migrants à l'étranger (OUMWA) fait état de 4 000 cas annuels, soit 0,5% des 8 millions de Philippins à l'étranger.

<sup>21</sup> Voir la contribution de Nasra Shah aux discussions de la Société civile sur la migration irrégulière dans le contexte Asie-CCG (Conseil de coopération du Golfe).

être améliorés grâce à des partenariats en vue d'une meilleure protection et poursuite judiciaire des contrevenants.

*Les données tendent à soutenir le point de vue que les programmes de migration, en particulier lorsqu'ils sont gérés avec soin, sont appréciables tant pour les pays de destination que d'origine. Les migrants se rendant dans des pays de destination répondent aux besoins du marché de la main d'œuvre, à la demande de compétences, aident à réduire les pressions inflationnistes, stimulent les industries orientées vers l'exportation et contribuent, en termes généraux, à la croissance économique. Dans le même temps, ils contribuent au développement de leur pays d'origine à travers les fonds qu'ils envoient. Les communautés d'expatriés peuvent, en temps utile, devenir sources d'investissement, d'expertise et d'entrepreneuriat.*

### **1.2.3 La migration irrégulière peut être coûteuse pour les migrants individuels, leur famille et leur pays.**

Le statut dont les migrants jouissent dans le pays d'accueil peut aider à produire les fruits du développement de leur migration. Beaucoup de travailleurs migrants non autorisés ne sont pas en mesure d'utiliser pleinement leurs compétences et de gagner leur vie ou envoyer des fonds comme ils auraient pu le faire avec un statut régulier. Même lorsqu'ils gagnent suffisamment pour envoyer des fonds, les migrants ayant un statut irrégulier, mais également les migrants légaux dans les secteurs informels, ont un accès limité à la protection sociale<sup>22</sup> et n'ont pas de droits acquis et transférables aux bénéficiaires à long terme.<sup>23</sup>

A force d'« asservissement », les personnes victimes de trafic illicite et de traite ont des capacités diminuées pour gagner leur vie et envoyer des fonds à leur famille. Selon une étude empirique sur des Afghans et des Pakistanais passés illicitement au Royaume-Uni, les frais payés aux passeurs peuvent s'élever, en moyenne, à plus de 250% du revenu annuel d'un ménage dans le corridor étudié (Koser 2008). Il faut des années pour rembourser, ce qui conduit les migrants à s'enliser encore plus profondément dans la dépendance de leur situation irrégulière, les enfermant dans le pays hôte pour essayer de gagner des revenus supplémentaires, supérieurs aux frais de migration.

Les conditions varient d'un pays et d'une région à l'autre. Même dans le cas de migration légale, l'asservissement de la dette, qui résulte souvent d'une incapacité à payer les frais des recruteurs, peut amener les migrants à se retrouver dans des situations d'exploitation ou victimes de traite (USDOS 2008). Leurs revenus vont dans les poches des recruteurs, des passeurs ou des trafiquants plutôt que sur les comptes bancaires de leur famille, à l'éducation, la santé et à une amélioration générale du bien-être.<sup>24</sup> Les femmes sont particulièrement vulnérables quand elles occupent des emplois domestiques et d'autres emplois faiblement réglementés,<sup>25</sup> ce qui peut avoir un impact sur les domaines qui sont traditionnellement gérés

<sup>22</sup> La sécurité sociale a été reconnue en tant que droit humain fondamental lors de la Discussion générale sur la Sécurité sociale de la Conférence internationale du Travail en 2001 (OIT, 2001). L'OIT avance également l'argument que cette question est plutôt liée à la faiblesse du développement, étant donné que nombre de pays n'ont généralement toujours pas de systèmes nationaux de sécurité sociale.

<sup>23</sup> Nonobstant le fait que la plupart des migrants réguliers ne bénéficient pas non plus de la sécurité sociale, que ce soit dans le cadre général des systèmes de protection sociale non discriminatoire des pays d'accueil, ou en vertu d'accords bilatéraux de sécurité sociale entre pays, ou encore à travers les schémas offerts par les pays d'origine. La Banque mondiale fait état d'une absence générale de systèmes de sécurité sociale dans beaucoup de pays hôtes et estime que seulement 20% des migrants dans le monde étaient couverts par des accords de sécurité sociale en 2000 et que moins de 10% des migrants d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique à l'étranger étaient couverts par des schémas transférables de sécurité sociale en 2000 (Holzmann et al 2005).

<sup>24</sup> Selon le Département d'État des États-Unis, les revenus des migrants qui vont dans les poches de recruteurs de main d'œuvre ou d'intermédiaires de placement et qui ne parviennent donc pas aux familles dans le besoin pourraient s'élever à 20% du montant total mondial des transferts de fonds.

<sup>25</sup> Voir les documents de travail de la Table ronde 1.3 du FMMD de Bruxelles ([www.gfmd-fmmd.org](http://www.gfmd-fmmd.org)).



par les femmes, soit dans le pays d'origine, soit à l'étranger avec des revenus étrangers, domaines tels que l'éducation des enfants et la santé (Banque mondiale 2008b).

Vivant et travaillant souvent dans des conditions d'insalubrité et de surpeuplement et sans accès à l'information, les migrants en situation irrégulière courent d'important risques de maladies. L'éloignement de leur famille restée au pays peut accroître à la fois leur problème de santé et leur vulnérabilité au SIDA (UNAIDS 1998). Les personnes victimes de traite à des fins d'exploitation sexuelle, de mendicité, de délinquance, d'adoption ou à d'autres fins sont particulièrement vulnérables à des problèmes physiques et psychologiques (OIM 2007a) et risquent même la mort.

La traite des femmes peut priver les familles des personnes qui s'occupent des enfants et des personnes âgées, contribuer à la désintégration de la famille et renforcer l'analphabétisme et le cycle de pauvreté dans les pays d'origine (Clert et al 2005, USDOS 2005). Les familles peuvent également être menacées et faire l'objet de mesures coercitives de la part des passeurs lorsque les migrants ne sont pas en mesure de rembourser leurs frais. Tout cela entraîne des coûts inestimables pour la santé publique et la protection sociale tant pour le pays d'origine que pour le pays hôte (OIM 2005). Et l'exploitation et la soumission des groupes vulnérables et marginalisés peuvent perpétuer les inégalités sociales et entre les genres au sein des pays en développement ainsi qu'entre pays riches et pays pauvres.

Pour les pays en développement à bas revenu (indépendamment du fait qu'il s'agisse de pays d'origine ou d'accueil), les coûts de la migration irrégulière peuvent être élevés quand il n'y a pas de structures et de capacités pour gérer la migration d'une manière complémentaire à leurs plans de développement. Pour les pays qui accueillent des immigrants, il existe des coûts liés à des pertes fiscales, à la prestation de services de santé, d'éducation et autres services sociaux pour lesquels les charges payées par les migrants sont hors de proportion avec le coût réel des dits services, ce qui est souvent le cas pour la plupart des migrants irréguliers (Camarota 2004).<sup>26</sup> Les bas salaires des migrants irréguliers peuvent également mettre en danger les structures des salaires minimums et affecter la cohésion et la stabilité sociales.

Pour nombre de petits pays d'origine à bas revenu, les pertes en terme d'investissement en matière d'éducation, de compétences et de potentiel de capital humain, sans parler d'impôts non perçus, peuvent être incommensurables, surtout en cas d'absence de planification globale autour des questions de rétention, de remplacement et de retour des compétences perdues en raison de l'émigration (OIM 2005b). Les pays de transit, dans certaines régions, sont également confrontés à un accroissement de la criminalité, notamment de la corruption parmi les fonctionnaires qui gèrent les mouvements de transit. Pour tous les pays impliqués, la migration clandestine réduit leur capacité à assister et soutenir les migrants ainsi qu'à gérer la migration pour de meilleurs bénéfices pour le développement. La migration irrégulière, ou la peur provoquée par cette dernière, et le fait qu'elle soit perçue comme une cause du chômage local, de criminalité, etc., ont contribué à discréditer la migration et à attiser les sentiments anti-migration, ce qui s'est traduit par un renforcement des restrictions sur la migration.

*Evaluer les coûts de la migration irrégulière est important pour les principaux pays en développement d'origine tels que les Philippines ou le Bangladesh qui cherchent à optimiser les bénéfices du développement pour leurs familles et leur économie nationale. Cela aide également à expliquer les impacts indirects que la migration irrégulière peut avoir sur le développement et peut servir de base à des partenariats plus stratégiques entre les pays d'origine et d'accueil pour gérer la migration d'une manière globale et mutuellement avantageuse.*

<sup>26</sup> Voir le Rapport 2004 de Camarota « Economic Contributions of Migrant Workers to Thailand: Policy Development » (Le coût élevé d'une main d'œuvre bon marché : l'immigration illégale et le budget fédéral) fondé sur les données de 2003 du Bureau du recensement des Etats-Unis.

## 2. PRATIQUES EFFICACES

### 2.1 Pratiques et politiques sélectives pour gérer la migration et analyser ses bénéfices pour le développement

On observe des efforts croissants de la part des gouvernements, notamment au niveau national et régional, pour adopter des approches plus globales de gestion de la migration et comme moyen de réduire la migration irrégulière et ses potentiels impacts négatifs sur le développement.

#### Etude de cas 1 : Les Philippines : la perspective d'un pays d'origine

Les Philippines comptent quelque 4 millions de travailleurs à l'étranger, presque 40 années en matière d'expérience de conception et de gestion de programmes d'emplois à l'étranger basés sur contrat et environ 68 accords bilatéraux de travail en Asie, au Moyen-Orient et en Europe. Le programme pour les travailleurs philippins d'outre-mer (Overseas Filipino Worker program, OFW) fait partie intégrante de la stratégie de développement des ressources humaines du gouvernement. Afin de garantir que ce programme est bénéfique pour les migrants, leur famille et l'économie nationale, le gouvernement cherche à trouver le juste équilibre entre la facilitation et l'application des lois pour encourager les migrants à travailler à l'étranger légalement et décourager, voir miner, les pratiques illicites des recruteurs sans scrupules, des passeurs et trafiquants. Les Philippines peuvent se vanter d'un fort degré de migration régulière et d'une incidence relativement faible de la traite (Base de données CTM). Les raisons principales de ce succès sont :

- a) Un mandat juridique clair pour protéger les travailleurs migrants, fermement établi dans la Constitution.
- b) Une machine administrative interdépartementale qui fonctionne bien pour fournir des services efficaces aux migrants.<sup>27</sup>
- c) Une approche efficace, abordable et du « tout en un » pour les préparatifs précédents le départ.
- d) Des protections mises en place dans toutes les étapes du cycle de la migration qui permettent d'équilibrer facilitation et contrôle :
  - cours d'information/orientation pour « armer » les migrants contre les passeurs/trafiquants ;
  - *licence obligatoire pour les agences de recrutement* et limitation des frais de recrutement ;<sup>28</sup>
  - *accréditation des employeurs* et responsabilité conjointe des agences de recrutement/main d'œuvre pour l'acceptation des termes du contrat ;
  - *conformité aux exigences du pays de destination en terme de compétences et d'admission* ;
  - *programmes obligatoires d'information, d'orientation et de formation avant le départ* ;<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Des politiques claires et un soutien budgétaire adapté permettent de fournir des services efficaces aux migrants, indépendamment de leur statut à l'étranger, surtout en temps de crise (par exemple, évacuation des travailleuses durant la récente crise au Liban).

<sup>28</sup> Aux Philippines, où environ 98% des migrants sont recrutés par l'intermédiaire d'agences privées, le gouvernement limite par le biais de la loi les commissions des recruteurs à un mois de salaire au maximum (sauf quand cela est interdit par la loi du pays d'accueil, comme par exemple au Royaume-Uni, où les employeurs couvrent tous les frais des infirmières philippines).

<sup>29</sup> À l'étranger, les centres de ressources de travailleurs philippins, en particulier pour les postes à dominante féminine, fournissent formations, séminaires d'orientation, conseils, séminaires sur l'épargne et l'aide aux migrants ainsi que des dispositions d'évacuation d'urgence.

- un fonds de *protection sociale* à faible coût pour couvrir les assurances, les pensions, les bourses, l'assistance juridique, etc.
  - *des contrats de travail standards* pour des conditions de salaires/travail décentes, exécutoires devant les tribunaux du travail ;
  - la délivrance de *certificats* qui facilitent le mouvement des migrants à l'intérieur et en dehors du pays et leur donnent droit à des exonérations d'impôt sur le revenu et de taxes sur les voyages ;
  - des fonctionnaires de la sécurité sociale en poste à l'étranger pour aider les migrants ;
  - un *programme national de réintégration*, qui comprend des bourses et une formation pour les enfants ;
- e) La participation à la prise de décisions politiques, y compris dans les secteurs à dominante féminine, le secteur privé et les ONG ;
- f) Des programmes et des politiques sensibles aux genres.<sup>30</sup>

L'approche des Philippines consiste à maintenir des frais de recrutement plus bas que ceux que beaucoup de passeurs ou de trafiquants pourraient faire payer, et l'approche de « la carotte et du bâton » dans les pratiques de recrutement et d'embauche a parfois abouti à la radiation de recruteurs et au discrédit public d'employeurs. L'application de peines sévères et les opérations de surveillance effectuées par des groupes de travail du gouvernement ont abouti à un certain nombre d'arrestations et d'emprisonnements, de suspensions d'autorisations d'exercer et même à la fermeture de certaines agences agréées. Même si le problème persiste, en 2007, les cas de recrutements irréguliers ont diminué de 4,4% par rapport à l'année précédente.<sup>31</sup>

Cela vient étayer l'hypothèse que de meilleures opportunités de migration régulière accompagnées de systèmes de protection optimale constituent la meilleure alternative à une migration irrégulière (voir également la TR 1.1 et la TR 2.1). Ces stratégies offrent des incitations à la migration régulière et sûre. D'autres pays expéditeurs de main d'œuvre comme le Mexique, le Maroc, la Colombie, l'Équateur et le Guatemala investissent également de manière variable dans des programmes de protection gérés conjointement, avec des incitations à la migration régulière et au retour.

### ***Quels bénéfices pour le développement les Philippines retirent-elles de cette approche ?***

*L'incorporation de l'émigration de la main d'œuvre des Philippines à la stratégie nationale de développement des ressources humaines permet au pays de former les travailleurs dans le but de satisfaire les besoins du marché du travail tant au niveau national qu'international. Les Philippines ont gagné une solide réputation mondiale pour leurs travailleurs fiables et bien formés dans un certain nombre de secteurs, ce qui permet ensuite au gouvernement de négocier des salaires décents et de maximiser la capacité des migrants à aider les membres de leur famille dans le pays d'origine. Cette approche a également aidé le pays à accéder à un plus grand nombre de marchés du travail à l'étranger. On observe un taux élevé de participation des migrants aux systèmes officiels de transferts de fonds qui permettent de garantir des flux de transferts fiables, prévisibles et de qualité vers les Philippines. Connaissant ses travailleurs à*

<sup>30</sup> La proportion de travailleurs migrants philippins femme/homme est de 60/40. Les politiques ne comprennent aucun frais de recrutement pour les employés domestiques mais offrent un niveau de salaire plus élevé pour les employés domestiques, les travailleuses sociales en poste à l'étranger dans les secteurs à dominante féminine, des programmes spécifiques d'information et d'orientation avant le départ ainsi que des programmes d'amélioration des compétences et de conseils à l'étranger.

<sup>31</sup> Voir la loi de la République N°8042 et le « Migrant Workers and Overseas Filipinos Act » (loi sur les travailleurs migrants et les Philippines à l'étranger) de 1995. Cette dernière prévoit 6 à 12 ans d'emprisonnement et une amende pouvant aller de PhP 200 000 à 500 000. Voir également l'Executive Order N° 325 de 2004 qui a instauré le « Presidential Anti-Illegal Recruitment Task Force » (Groupe de travail présidentiel anti-recrutement illégal).

*l'étranger, le gouvernement est capable de planifier leur retour et leur réinsertion sur le marché du travail et de bénéficier des compétences accumulées et du savoir-faire des personnes rentrées. Une protection améliorée des travailleurs et une assistance à tous les stades du processus de migration (le « cycle de vie ») est l'une des meilleures incitations pour les migrants à retourner et/ou à réinvestir dans leur pays d'origine.*

## **Etude de cas 2 L'Australie : la perspective d'un pays de destination**

En Australie, où quelque 6,6 millions de personnes se sont installés à titre permanent depuis 1945, dont plus de 690 000 personnes dans le cadre de programmes humanitaires, 45% de la population actuelle, qui dépasse tout juste les 21 millions d'habitants, est soit née à l'étranger ou a au moins un parent né à l'étranger. Le gouvernement considère la migration comme ayant contribué dans des proportions plutôt importantes au capital humain qui a aidé à rendre l'économie du pays si forte aujourd'hui. Ces réalisations sont en grande partie dues à un programme migratoire bien géré et équilibré avec soin, directement administré par le gouvernement.

Le programme d'immigration établit un équilibre entre les composantes familiales, économiques et humanitaires et permet toujours plus de flexibilité pour passer d'un séjour temporaire à une résidence permanente. Dans sa planification, le programme relie le nombre de migrants aux demandes estimées de places, tant socialement (famille) qu'économiquement (qualifications professionnelles et nominations des employeurs), en tenant compte des manques de compétences en Australie et de l'impact fiscal potentiel sur le budget fédéral. La sécurité des frontières et l'application des lois à l'encontre des passeurs et trafiquants constituent des stratégies clés dans les efforts déployés par le gouvernement pour maintenir l'intégrité des programmes migratoires de l'Australie. Le gouvernement garantit l'aide publique à ces programmes et renforce sa coopération avec d'autres pays afin de développer également de nouvelles opportunités migratoires.

Pour informer les employeurs confrontés à un manque de main d'œuvre des options disponibles en matière de visas, l'Australie finance un réseau de fonctionnaires de l'immigration pour rencontrer les employeurs dans les différentes régions australiennes et travailler au sein des organes de l'industrie de pointe. Ces fonctionnaires constituent un pôle de référence pour les employeurs à la recherche d'informations quant aux options auxquelles ils peuvent recourir pour employer des travailleurs étrangers. La loi sur l'amendement de la migration (sanctions de l'employeur), « Migration Amendment (Employer Sanctions) Act 2007 », est entrée en vigueur en août 2007. L'Australie s'est fondée sur la campagne d'information des employeurs existante en la combinant à une approche plus large à l'égard des employeurs qui parrainent des personnes qualifiées qui entrent temporairement dans le pays.

L'Australie étend actuellement son programme migratoire<sup>32</sup> et de nombreux migrants continueront à venir de pays d'Asie tels que la Chine. En août, le gouvernement australien récemment élu a annoncé un programme pilote de 3 ans pour les travailleurs saisonniers du Pacifique afin de voir si un programme consacré aux travailleurs saisonniers pouvait contribuer aux objectifs d'aide étrangère et également assister les employeurs australiens. L'Australie compte relativement peu de migrants irréguliers (50 000) ce qui est en partie dû à l'isolement géographique mais également largement attribuable à la nature gérée de la migration.

### ***Quels sont les bénéfices pour le développement en Australie ?***

*L'approche globale tant de l'immigration permanente que temporaire a aidé les migrants à contribuer directement à la croissance économique de l'Australie au niveau local, au niveau*

<sup>32</sup> Voir l'entretien avec Chris Evans, Ministre de l'immigration,, Australian Broadcasting Corporation (société de radiodiffusion australienne), 5 juin 2008.

*des États et au niveau fédéral. La planification prudente et largement consultative du programme migratoire a contribué à garantir un mélange optimal de compétences sur le marché intérieur de la main d'œuvre. L'adéquation entre compétences et emplois effectivement offerts et l'équilibre entre facilitation et application des lois ont permis à l'immigration de gagner une certaine crédibilité au sein de la communauté et d'atténuer ainsi tout éventuel problème de xénophobie. Les niveaux élevés d'immigration des dernières décennies ont généralement permis de remédier aux problèmes démographiques de baisse des taux de fécondité et de vieillissement de la main d'œuvre de l'Australie.*

*Ce programme migratoire équilibré permet à un nombre significatif de personnes d'être admises en Australie sur des bases humanitaires, tout en réalisant des bénéfices fiscaux nets. La migration contribue à renforcer les capacités d'innovation, la diversité productive et la prospérité économique de l'Australie, en offrant une ouverture sur le reste du monde en terme d'opportunités commerciales et culturelles appréciables. La présence des migrants a élargi le spectre et la viabilité des activités culturelles et de loisir accessibles à tous les Australiens. Les migrants contribuent de manière positive à la diversité productive de l'Australie à travers des investissements dans le logement, dans la transformation de zones urbaines, la création de nouvelles activités, l'offre de produits, de compétences nouvelles et différentes et à travers d'autres types d'activités entrepreneuriales.*

### **L'expérience des autres pays**

La **Thaïlande**, en tant que pays en développement accueillant d'importants flux en provenance des pays voisins et d'autres pays en développement a, elle aussi, récemment adopté une approche plus globale pour traiter la migration en général et la migration irrégulière en particulier.<sup>33</sup> Cette nouvelle approche relie le nombre de migrants à la demande de main d'œuvre réelle par secteur et cherche à minimiser la présence de familles de migrants en Thaïlande, à fournir des cartes d'identité sûres aux migrants et à appliquer la loi sur le salaire minimum et autres lois du travail dans des situations impliquant tant des migrants réguliers qu'irréguliers. Les migrants se voient proposer des incitations au départ lorsque leur permis de travail expire, telle que la retenue et le transfert, dans le pays d'origine, de 15% de leurs revenus gagnés à l'étranger. Autre nouveauté destinée à encourager le retour des migrants à l'expiration de leur permis de travail : la promotion du développement économique des régions frontalières des pays d'origine (dans le cadre de divers accords sous-régionaux et bilatéraux tels que l'ACMECS<sup>34</sup>) qui permet aux migrants de faire la navette chaque jour depuis leur lieu d'habitation en Myanmar, au Cambodge et en République démocratique populaire Lao jusqu'à leur lieu de travail en Thaïlande (OIT 2007).<sup>35</sup>

Une étude de l'OIT soutient cette nouvelle approche et met en évidence les gains plus importants que la Thaïlande est susceptible de récolter d'une politique migratoire plus flexible et globale, impliquant les partenaires sociaux, la coopération avec les pays d'origine, la transparence politique, l'enregistrement plus spécifique par secteur et, d'une manière générale, un recrutement et un emploi plus ouverts comme alternative à la migration irrégulière (OIT 2007). Les efforts déployés par la Thaïlande pour combattre la migration irrégulière et ses effets pernicieux restent un pilier important et pertinent de cette nouvelle approche globale de la gestion de la migration.

<sup>33</sup> Le 21 juillet 2003, le Conseil national de la sécurité a approuvé cette démarche dans une résolution en six parties.

<sup>34</sup> La Stratégie de coopération économique Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong (ACMECS) a été établie en 2003 comme un cadre de coopération entre le Cambodge, la RDP Lao, le Myanmar, la Thaïlande et le Vietnam dans le but de promouvoir un développement équilibré dans la sous-région.

<sup>35</sup> Les gouvernements des pays expéditeurs recrutent et sélectionnent les migrants pour occuper ces emplois et leur délivrent un passeport de manière à ce qu'ils puissent obtenir un visa d'entrée auprès de l'ambassade ou du consulat thaïlandais appropriés. Les migrants se rendent en Thaïlande où ils se présentent à leur employeur thaïlandais, reçoivent un permis de travail et ont droit aux mêmes salaires que les travailleurs thaïlandais.

Certains pays européens, ainsi que la **Corée** et la **Nouvelle Zélande** dans la région Asie-Pacifique, sont également en train de tester des variantes de migration temporaire, répétée, et circulaire accompagnées d'une plus étroite coopération pour le retour des migrants irréguliers ou pour la prévention et la poursuite judiciaire des passeurs et trafiquants. Le nouveau schéma convenu pour les employeurs saisonniers du Pacifique (Recognised Seasonal Employers Scheme) de la Nouvelle Zélande a impliqué l'agence pour le développement de la Nouvelle Zélande dans toutes les étapes de sa conception afin d'optimiser ses impacts sur le développement des communautés d'origine. En ciblant les migrants à faible revenu, ce schéma est comparable au programme SAW établi entre le Mexique/les Caraïbes et le Canada, mais avec une composante supplémentaire de formation des migrants et une amélioration de leurs compétences pendant qu'ils se trouvent à l'étranger.

Le **Royaume-Uni** a récemment introduit de nouvelles mesures destinées à mieux équilibrer les opérations électroniques de surveillance des frontières et à instaurer des peines plus strictes contre les employeurs embauchant des travailleurs étrangers non autorisés avec un système d'admission à points, plus flexible et transparent, et des options de retour et de réintégration volontaires pour les migrants irréguliers. L'établissement de liens plus étroits entre les besoins du marché du travail et la migration sont en cours d'examen par le Comité consultatif pour la migration (Migration Advisory Committee) institué en 2007 à cette fin. Il faut noter que les impacts du nouveau système d'immigration à points sur les pays en développement seront surveillés et feront l'objet de rapports dans les années à venir. Plus que tout autre pays aux expériences migratoires comparables, le Royaume-Uni entreprend actuellement des recherches et analyses approfondies des liens et impacts entre migration et développement qui sont d'intérêt général pour tous les autres pays concernés par la migration.

L'**Union européenne** reconnaît que dans le cadre d'une approche globale, les sanctions contre les employeurs constituent un moyen important de réduire la migration irrégulière. Elle a lancé une proposition pour une directive visant à instaurer des sanctions contre les employeurs, l'emploi illégal constituant un important facteur d'attraction pour la migration irrégulière vers les pays de l'UE. Certains pays fonctionnent déjà avec un système d'amendes élevées pour les employeurs. Aux **Pays-Bas**, par exemple, les employeurs paient une amende de € 8 000 pour tout travailleur illégal employé.

*Les exemples ci-dessus illustrent une tendance croissante observée dans nombre de pays à investir dans des approches plus holistiques de la migration qui prennent également en considération ses impacts sur le développement. L'ouverture de voies plus régulières pour la migration doit s'accompagner de sanctions contre les passeurs, trafiquants, employeurs et autres personnes qui mettent en danger la protection sociale des migrants et les bénéfices potentiels de la migration. Mais ceci devrait également consister en une entreprise de partenaires pour maximiser les bénéfices mutuels. Pour parvenir à cela, nombre de pays en développement ont besoin de renforcer leurs capacités grâce à l'assistance technique des pays développés et des organisations internationales.*

## **2.2 Les bonnes pratiques en matière de législation et d'application des lois contre le trafic illicite et la traite**

Le Protocole relatif à la traite des personnes a suscité un engagement plus vigoureux des gouvernements à travers le monde que la plupart des traités internationaux. Au cours des huit années qui ont suivi la signature de la Convention de Palerme contre la criminalité transnationale, de nombreux pays ont adopté une législation anti-traite.

L'**Australie** a adopté une stratégie anti-traite des personnes émanant de l'ensemble du gouvernement et a nommé un Ambassadeur au trafic illicite de personnes pour travailler avec les partenaires régionaux et autres intervenants sur la question. Cette stratégie est soutenue par un ensemble de mesures solidaires adoptées par les principales agences pour s'attaquer au cycle

complet de la traite, du recrutement à la réintégration. Elle accorde un poids égal à la prévention, la détection et l'investigation, la poursuite judiciaire et l'aide aux victimes. Elle comprend : une réforme législative destinée à renforcer l'application locale des lois et la coopération internationale en matière de criminalité transnationale et d'assistance juridique ; des équipes de spécialistes de l'exploitation sexuelle transnationale et de la traite au sein de la police fédérale australienne ; une formation pour les hauts fonctionnaires et les représentants du Ministère public dans le domaine de la migration ; une aide substantielle aux victimes ; une stratégie de sensibilisation de la communauté ; des accords d'ajustement des visas pour les victimes en mesure d'apporter leur aide aux enquêtes et aux poursuites judiciaires menées à l'encontre de trafiquants ; et des recherches en matière de criminologie pour aider à la prévention en amont.

La **Thaïlande** a annoncé un programme national anti-traite des personnes. En février 2008, la Thaïlande a adopté une loi sur la prévention et l'éradication de la traite des personnes qui élargit la définition de l'exploitation pour inclure l'exploitation sexuelle, la production et la distribution de pornographie, l'esclavage, la mendicité forcée, le travail forcé, le commerce des organes ou les autres formes similaires d'exploitation. Elle s'applique à toutes les personnes, indépendamment de leur statut juridique. Les éléments clés de cette loi sont : des peines plus sévères pour les contrevenants ; le droit des victimes à des compensations ; la fourniture d'un abris et d'autres services de première nécessité dont des soins physiques et psycho-sociaux, une aide juridique et en matière d'éducation et de santé aux victimes. Les autres actions administratives entreprises comprennent l'instauration d'un Comité national pour coordonner tous les efforts anti-traite et la création de 75 centres opérationnels pour aider à coordonner le travail des nombreuses parties prenantes sur le terrain et pour protéger et assister les victimes de la traite. La Thaïlande a également mené de nombreuses campagnes d'information et de formation destinées plus particulièrement aux populations vulnérables (locales et de migrants) qui peuvent devenir les proies de la traite.

En **Europe**, la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des être humains (« Convention du Conseil de l'Europe »), qui est entrée en vigueur en février 2008, mandate les gouvernements pour fournir un cadre complet de protection et d'assistance aux victimes. Elle va plus loin que le Protocole des Nations Unies relatif à la traite des personnes en accordant un droit à un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours et en désolidarisant la délivrance des permis de séjour de la coopération pour l'application des lois (USDOS 2008).

Les **Pays-Bas** ont nommé un Rapporteur national aux questions de la traite des personnes, établi un Plan national intégré d'actions en 2004, mis en place un groupe de travail sur la traite en 2007 et ont récemment soumis de nouvelles lois au Parlement en vue de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe.<sup>36</sup> Le Code pénal néerlandais a été élargi afin d'englober toutes les formes d'exploitation (sexuelle, travail, c'est-à-dire les formes modernes d'esclavage) et le trafic illicite de migrants et la traite ont été inscrits comme crimes pour pouvoir appliquer des peines maximums.<sup>37</sup> Le rapport du Rapporteur sur la nature et l'étendue de la traite depuis 2000 a conduit à des amendements de la politique nationale néerlandaise.

Le Plan d'actions du gouvernement du **Royaume-Uni** publié en 2007 établit une stratégie globale destinée à lutter contre la traite et à apporter une protection et une aide aux victimes.<sup>38</sup> Il comprend des dispositions pour l'identification formelle et un processus d'orientation, un délai de réflexion, des niveaux minimums d'aide et de séjour temporaire sous certaines conditions. Le Royaume-Uni a également signé la Convention du Conseil de l'Europe en 2007 et la met en œuvre comme une priorité dans son plan d'actions. Le Département pour le développement

<sup>36</sup> On peut trouver une traduction anglaise de tous les rapports sur Internet à l'adresse : [www.bnrm.nl](http://www.bnrm.nl)

<sup>37</sup> De 8 ans d'emprisonnement pour les passeurs, de 12 ans pour les trafiquants dans les cas de sévices corporels graves ou de mise en danger de la vie d'autrui et jusqu'à 15 ans d'emprisonnement en cas de décès.

<sup>38</sup> <http://www.homeoffice.gov.uk/documents/human-traffick-action-plan>

international du Royaume-Uni (DFID) soutient les travaux de prévention de la traite dans certains pays en développement d'origine et de transit, notamment en Asie du Sud-Est, comme partie intégrante de ses programmes élargis de réduction de la pauvreté.

Dans son Plan national d'actions contre la traite des personnes, l'**Autriche** a adopté une approche globale pour combattre la traite qui comprend la coordination au niveau national, la prévention, la protection des victimes, la poursuite judiciaire des criminels et la coopération internationale. L'Autriche délivre des permis de séjour temporaires d'au moins 6 mois aux victimes identifiées et désolidarise ces permis de la coopération pour l'application des lois. L'Autriche a établi un Groupe de travail (Task Force) pour la traite des personnes avec un groupe de travail spécialisée dans la traite des enfants pour accorder une attention plus importante à cette question complexe. Conformément à l'engagement de l'Autriche dans la Convention du Conseil de l'Europe, le Groupe de travail et le groupe spécialisé envisagent des approches coordonnées au niveau national de prévention et de protection. Ce dernier a recommandé l'instauration d'un mécanisme d'orientation national pour systématiquement soigner et aider les enfants victimes de traite.

La **Grèce** adopte des dispositions spéciales pour les femmes victimes, y compris en matière d'aide psycho-sociale et juridique, d'opportunités de travail, d'information publique et de sensibilisation à travers les media, de formation des juges et des fonctionnaires et de renouvellement temporaire des permis de séjour en cas de besoin. L'**Italie** poursuit des stratégies de prévention, de poursuites judiciaires et de protection des plus globales et rigoureuses. Le gouvernement investit fortement dans la protection et l'aide aux victimes et finance et forme les ONG pour qu'elles offrent des cours d'alphabétisation, des formations professionnelles et des services de placement aux victimes. Les permis de séjour temporaires sont délivrés aux victimes avec un droit au travail et une possibilité, en fin de compte, d'ajuster leur statut. Les agences militaires et civiles reçoivent des formations régulières. On observe également une forte incidence des poursuites et condamnations, y compris de fonctionnaires du gouvernement, avec des peines de 8 à 10 ans pour les contrevenants condamnés.

Le **Bélarus**, un pays d'origine et de transit pour la traite, a élaboré des amendements aux lois en vigueur contre la migration irrégulière et la traite, instauré un Plan d'actions national<sup>39</sup> et établi son premier programme quinquennal national global pour combattre la traite des êtres humains et l'expansion de la prostitution (2007).<sup>40</sup> Ce programme combine prévention et lutte contre la prostitution et la pornographie impliquant des enfants avec une aide à la protection et la réhabilitation sociales des victimes. Le Bélarus a créé, en 2007, un Centre international de formation sur la migration et la lutte contre la traite des êtres humains. Avec le soutien d'organisations internationales (OIM, OSCE, ONU) et des agences d'autres pays spécialisées dans l'application des lois, il offre des formations aux fonctionnaires des pays de la CEI.

L'**Égypte**, principal pays de transit entre l'Europe centrale et orientale et le Moyen-Orient, a récemment institué un Comité national de coordination pour lutter contre et prévenir la traite des personnes qui a renforcé la coordination intergouvernementale en matière d'initiatives anti-traite. Une nouvelle unité anti-traite, instituée au sein du Comité national égyptien pour l'enfance et la maternité, fournit également un cadre pour une amélioration à venir de l'aide aux victimes. Le **Brésil**, vaste pays d'origine pour la traite des personnes, a lui aussi récemment institué un plan de travail national pour combattre la traite et le travail forcé (USDOS 2008).

<sup>39</sup> Voir le projet de loi intitulé « On Amendments to Several Laws of the Republic of Belarus on Fighting Against Illegal Migration, Slave Labour, Prostitution and Child Pornography » (Des amendements aux multiples lois de la République du Bélarus sur la lutte contre la migration illégale, le travail forcé, la prostitution et la pornographie impliquant des enfants). La politique publique relève du contrôle spécial du Chef de l'État, avec deux rapports annuels sur l'activité en la matière soumis au Président de la République du Bélarus.

<sup>40</sup> Plus de 15 autorités d'État et entités de la société civile ont entrepris des actions conjointes pour mettre en œuvre ce programme.



Les **Émirats arabes unis** intensifient actuellement leurs efforts anti-traite. En avril 2007, ils ont institué le Comité national pour combattre la traite des personnes qui englobe plusieurs ministères ainsi que la Société du Croissant-Rouge des Emirats arabes unis. Ce comité est mandaté pour coordonner tous les travaux anti-traite dans le pays et pour garantir l'application de la législation et l'aide aux victimes.

De nombreux pays ont fait de grands progrès en matière de développement et de mise en œuvre de législation anti-traite et mènent des actions considérées comme de bonnes pratiques de lutte contre la traite. Toutefois, et en dépit de la rareté des données, les praticiens s'accordent généralement à dire que la situation générale de la traite ne s'améliore pas. Globalement, le nombre de poursuites de trafiquants rapporté est en fait en baisse depuis 2003 (passant de 7 992 à 5 682) bien que l'on note un accroissement des condamnations enregistrées (de 2 815 à 3 427) (USDOS 2008). Pendant la même période, la banque de données mondiale de l'OIM fait état d'un accroissement du nombre des victimes assistées, qui passe de 1 131 à 1 841, mais ce dernier chiffre représente une forte baisse en comparaison des 2 672 victimes assistées en 2005.<sup>41</sup> En dépit d'un accroissement général du nombre d'accords de main d'œuvre transnationaux et de Protocoles d'entente (Memorandum Of Understanding) dans un certain nombre de régions active en matière de main d'œuvre, ces accords contiennent rarement des dispositions qui protègent explicitement les travailleurs étrangers de l'exploitation, de la maltraitance et de la traite (USDOS 2008).

*On pourrait conclure que la réponse anti-traite actuelle – tout en étant bien adaptée à la criminalité et éventuellement aux besoins des victimes – pourrait bénéficier de réponses politiques plus larges, plus orientées, par exemple, vers les dynamiques économiques et de travail liées à la traite. Certains éléments clés des « bonnes pratiques » politiques illustrées par les exemples donnés ci-dessus comprennent :*

- *L'incorporation des traités internationaux à la législation, la politique et la pratique nationales ;*
- *Un plan national de lutte contre la traite des personnes ;*
- *Une approche émanant de l'ensemble du gouvernement pour coordonner les activités de toutes les agences impliquées dans la gestion de la migration irrégulière ;*
- *Une gestion minutieuse de l'interaction migration-développement tant au niveau de l'origine que de la destination ;*
- *Des peines sévères contre les employeurs, les trafiquants, les passeurs et autres contrevenants comme moyen de dissuasion ;*
- *Une protection efficace des victimes, avec une attention toute particulière aux considérations de genres, aux enfants et à ceux qui fuient les persécutions ;*
- *Une coopération plus opérationnelle entre les différentes autorités des divers pays concernés ;*
- *Une étude plus systématique de l'économie et des impacts économiques de la traite des personnes.*

### **2.3 Les formes efficaces de coopération entre les gouvernements**

D'innombrables processus bilatéraux, régionaux et internationaux gèrent aujourd'hui les questions migratoires mais peu d'entre eux traitent à la fois la migration et le développement. Une coopération efficace en matière de migration et de développement s'est établie au niveau bilatéral, dans le contexte d'accords bilatéraux sur la mobilité de la main d'œuvre, et au niveau régional, c'est la migration irrégulière, et notamment le trafic illicite et la traite, qui ont le plus efficacement réuni les pays d'origine, de transit et de destination.

<sup>41</sup> Base de données mondiale de lutte contre la traite de l'OIM. Mai 2008, p.2.

Un processus de consultation régional consacré tout particulièrement au trafic illicite et à la traite est le **Processus de Bali** sur le trafic illicite, la traite des personnes et la criminalité transnationale connexe (Processus de Bali), co-présidé par l'Australie et l'Indonésie ([www.baliprocess.net](http://www.baliprocess.net)).<sup>42</sup> Grâce au partage de l'information, à des actions conjointes de renforcement des capacités et à des ateliers pratiques, ce processus a considérablement contribué à renforcer les législations en matière de traite et de trafic illicite et à instaurer des plans nationaux d'actions pour combattre la traite des personnes. Il a également renforcé la coopération bilatérale pour cibler, enquêter et poursuivre les trafiquants et passeurs. Depuis 2001, près de 30 ateliers impliquant 800 fonctionnaires ont amélioré la coopération opérationnelle entre les responsables de l'application régionale des lois et les agences d'immigration grâce à un large réseau de fonctionnaires. Ce dernier s'avère souvent d'une valeur inestimable lorsqu'une aide est demandée pour traiter des mouvements irréguliers spécifiques dans la région.

Bien que les résultats soient difficiles à mesurer, le processus est bénéfique pour un ensemble diversifié de pays d'origine, de transit et de destination, qu'ils soient petits ou grands.<sup>43</sup> Un exemple a été la condamnation de deux trafiquants à 20 années de prison et 50 000 USD d'amendes pour la traite de femmes dans le petit État insulaire du Palau à des fins de prostitution forcée. Les lois du Palaos sur la traite et le trafic illicite ont été élaborées en se fondant sur la législation développée lors des ateliers législatifs du Processus de Bali. Jusqu'en juin 2008, 18 pays de la région ont eu recours à ce modèle de législation.

La **Conférence des directeurs d'immigration du Pacifique** (CDIP) a établi un projet permanent de comparaison des législations liées à l'immigration dans le Pacifique pour mettre en lumière les fossés législatifs et voir dans quelle mesure la législation affairante est harmonisée dans la région. Un autre projet est axé sur l'assistance et la gestion des nationaux de pays tiers et sur l'évaluation de l'étendue et de l'échelle de ce problème dans la région. La CDIP s'intéresse vivement à la recherche en matière d'immigration, et en tant que partie intégrante de son ambitieux programme de recherches, le Secrétariat compile un aperçu des documents sur les coûts économiques et sociaux pour les pays d'accueil des populations qui y résident illégalement ([www.pidcsec.org](http://www.pidcsec.org)).

En Méditerranée occidentale, le Dialogue « 5+5 » vise également à favoriser une plus grande coopération tripartite entre les pays d'origine, de transit et de destination. Il organise actuellement un atelier de formation en Libye et au Maroc sur la lutte anti-traite et anti-traffic. En Libye, le Dialogue engagera les leaders religieux et les communautés dans des campagnes d'information anti-traite. L'OIM a également prévu un atelier au Koweït et un projet pilote au Yémen sur la traite d'enfants à des fins d'exploitation pour le travail, en collaboration avec l'UNICEF. Le « **Dialogue d'Abu Dhabi** », plus récent, qui rassemble des ministres des pays d'origine et des principaux pays de destination asiatiques pour leurs travailleurs dans le Golfe et ailleurs en Asie, inscrit la traite dans le cadre d'une approche globale du « cycle de vie » pour gérer conjointement la migration de travail.<sup>44</sup> Un partenariat multilatéral pilote sur la migration de travail, né du Dialogue d'Abu Dhabi, sera discuté lors du FMMD de Manille (voir TR 2.1).

En **Europe**, l'UE cherche à négocier des « partenariats pilotes pour la mobilité » en vue d'approches plus globales de la gestion de la migration, en particulier pour les personnes moins

---

<sup>43</sup> Il y a eu plus de 25 manifestations du Processus de Bali (ateliers/réunions) destinées à renforcer la coopération régionale.

<sup>44</sup> Le groupement englobait 11 ministres du Processus de Colombo, appelé auparavant « Ministerial Consultations on Overseas Employment and Contractual Labour for Countries of Origin in Asia » (Consultations ministérielles sur l'emploi et la main d'œuvre contractuelle outre-mer pour les pays d'origine en Asie) (Afghanistan, Bangladesh, Chine, Inde, Indonésie, Népal, Pakistan, Philippines, Vietnam, Thaïlande et Sri Lanka) et 9 États du Conseil de coopération du Golfe (GCC), le Yémen et deux pays asiatiques de destination, la Malaisie et Singapour.

qualifiées.<sup>45</sup> Des formes plus circulaires de migration sont en cours d'examen par la Commission européenne comme moyen potentiel de réduction de la migration irrégulière et d'amélioration des anciens programmes unilatéraux d'accueil de travailleurs immigrés qui ont échoué à encourager une migration de retour.<sup>46</sup>

Dans le même esprit, la **France** propose actuellement à certains pays à forts flux migratoires une nouvelle forme « d'accord de gestion concertée » entre les pays d'origine et les pays d'accueil, qui relie la gestion de la mobilité transfrontalière au développement durable. Les négociations devraient permettre de convenir de mesures conjointes pour le bénéfice des deux pays autour de trois objectifs clés : organisation de la migration légale (ouverture du marché du travail à une offre spécifique fournie par les pays d'origine) ; lutte contre la migration clandestine (en permettant la réadmission dans certains cas, en recherchant la coopération avec la police et en luttant contre la falsification de papiers, etc.) ; développement durable des pays d'origine (y compris le soutien des migrants et/ou de la société civile).<sup>47</sup>

S'agissant de la traite, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a lancé, en 2007, l'Initiative mondiale des Nations Unies pour la lutte contre la traite des êtres humains (UNGIFT) comme cadre pour toutes les parties prenantes – gouvernements, entreprises, universités, société civile et média – pour travailler ensemble et créer des outils communs contre la traite des personnes. Le but consiste à établir un modèle efficace de collaboration entre agences.<sup>48</sup>

*Les cadres régionaux et multilatéraux de coopération pour la gestion de la migration peuvent ouvrir la voie à une coopération plus étroite entre les pays d'origine, de transit et de destination, y compris dans le contexte Sud-Sud, ainsi qu'entre les régions. Ils fournissent fréquemment une toile de fond pour des accords bilatéraux utiles et peuvent potentiellement conduire à des économies d'échelle grâce à des actions conjointes et à des coûts partagés au-delà des frontières.*

#### **2. 4 Stratégies de renforcement des capacités orientées vers les régions vulnérables à la traite et au trafic illicite**

A l'évidence, les opportunités réalistes que le pays d'origine peut offrir comme alternative viable à la quête d'un travail à l'étranger constituent la première ligne de défense contre les formes irrégulières de migration. Ces opportunités peuvent également faire de la migration un véritable choix plutôt qu'une nécessité, dont passeurs et trafiquants font souvent leur proie.

Pour les besoins de cette discussion, il est toutefois également important pour tous les pays de développer une administration de la migration efficace et capable, apte à relever les défis de leur immigration et émigration sans augmentation considérable de coûts pour les migrants.

Le **Royaume-Uni** a intégré le renforcement des capacités dans les autres pays à son approche de la gestion de la migration, en particulier des formes irrégulières de migration. Cela comprend une meilleure prévention grâce au renforcement des capacités des pays d'origine et de transit au moyen de formations et de campagnes de sensibilisation. Le Royaume-Uni reconnaît que ses programmes de développement destinés à réduire la pauvreté et réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement, en traitant la faiblesse de gouvernance et le manque

<sup>45</sup> La CE a identifié 3 pays pour des partenariats pour la mobilité : La Moldova, le Cap Vert. Voir également la TR 2.1.

<sup>46</sup> Voir la communication de la CE sur le partenariat pour la mobilité et la migration circulaire, 2007, et le document de travail pour la session de Table ronde 1.4 de la réunion du FMMD de Bruxelles : [www.gfmd-fmmd.org](http://www.gfmd-fmmd.org).

<sup>47</sup> Voir le document de travail de la France sur les « accords de gestion concertée » sur le site Web du FMMD.

<sup>48</sup> Son Comité directeur comprend l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le bureau du Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC).

d'opportunités de subsistance peut également offrir aux individus des options autres que la migration.

Le **gouvernement néerlandais** a récemment présenté un nouveau document politique consacré à la migration et au développement au Parlement qui accorde la priorité au renforcement des capacités des pays en développement. Cela peut inciter à l'accès à la propriété et minimiser les effets négatifs de la migration ainsi qu'augmenter le potentiel de développement de cette dernière. L'aide au renforcement des capacités est adaptée aux besoins des pays partenaires ainsi qu'aux situations migratoires spécifiques et peut viser à améliorer la collecte de données, renforcer la gestion des frontières, faciliter la migration régulière, combattre la traite des personnes et le trafic illicite et fournir une protection efficace aux réfugiés et demandeurs d'asile.

Les activités de l'**Australie** en matière de renforcement des capacités en Asie sont axées sur un large éventail de mesures destinées à mieux gérer la migration irrégulière : systèmes de gestion des frontières, développement en particulier de capacités IT solides et durables, des analyses de l'information pour identifier la valeur des données relatives aux mouvements et la formation et l'échange d'expertise en matière d'examen de documents médico-légaux, de détection de falsification de papiers et d'enquêtes. Certaines des meilleures pratiques se sont développées au niveau bilatéral et multilatéral.<sup>49</sup> L'Australie soutient actuellement un projet quinquennal régional en Asie destiné à renforcer l'application générale des lois par les spécialistes en réponse à la traite, à affiner les réponses et les poursuites judiciaires à la traite et à améliorer les capacités politiques, juridiques, de recherche et de services de proximité dans la région. Parallèlement, l'Australie finance deux projets de retour et de réintégration de l'OIM pour les victimes de la traite.

Mais il existe également des exemples de plus en plus nombreux de bonne pratique en matière de renforcement des capacités entre pays en développement (coopération Sud-Sud) qui doivent être mieux compris et encouragés. Les efforts de la Thaïlande en matière de renforcement des capacités au niveau de la sous-région impliquent notamment un ensemble de projets de développement économique le long des zones frontalières avec les pays voisins, mais qui ne se limitent pas au cadre de l'ACMECS présenté ci-dessus au point 3.1, et qui visent à traiter les disparités socio-économiques qui sont considérées comme l'une des principales causes de la migration dans la sous-région.

Les organisations internationales disposant de membres et de réseaux mondiaux telles que l'OIM, l'OIT, l'UNHCR, l'UNICEF, l'OSCE et l'ONUDC fournissent également des lignes directrices adaptées et un soutien technique qui permettent aux gouvernements : d'être en conformité avec les normes migratoires pertinentes nationales, régionales et internationales, de faciliter les voyages légitimes, de décourager les entrées irrégulières et les activités liées au trafic illicite et à la traite et d'instaurer des systèmes opérationnels pour la gestion de la migration (systèmes allant de la gestion des frontières à la collecte de données).<sup>50</sup> L'UNHCR considère qu'il est essentiel de définir le développement d'une manière élargie et fondée sur le droit et travaille avec les gouvernements et autres parties prenantes pour garantir que

<sup>49</sup> Pour l'exercice financier 2007-2008, le gouvernement australien a approuvé l'octroi de AUD\$ 2 millions supplémentaires pour les personnes déplacées dans des situations prolongées au Bangladesh, en Afghanistan et au Népal et de AUD\$10 millions supplémentaires pour aider à traiter les situations prolongées d'Irakiens déplacés.

<sup>50</sup> Le modèle cadre de renforcement des capacités de gestion de la migration (Capacity Building in Migration Management, CBMM) de l'OIM, offre une analyse exhaustive des éléments clés des systèmes nationaux de gestion de la migration - législation, politiques et lois migratoires, systèmes opérationnels, questions de formation et dialogue intergouvernemental. Le CBMM renforce également la capacité des fonctionnaires de la migration, l'application des lois pertinentes et la capacité des entités judiciaires à combattre la criminalité transnationale organisée, y compris le trafic illicite et la traite.

l'imposition de formes plus strictes de gestion de la migration ne compromet pas le droit d'asile.<sup>51</sup>

*Il existe un certain nombre d'options politiques pour les États et agences spécialisées qui permettent de garantir que tous les pays concernés par la migration disposent des ressources et des moyens financiers nécessaires pour la gérer d'une manière à réduire la migration irrégulière, minimiser ses effets négatifs potentiels et mettre en valeur ses impacts positifs sur le développement. Les pays en développement peuvent rechercher une aide pour le renforcement des capacités de gestion de la migration et envisager l'intégration de la migration à leurs plans nationaux de réduction de la pauvreté et de développement ; quant aux pays développés, ils peuvent fournir une aide ciblée pour le renforcement des capacités de gestion de la migration. Ce type d'entraide mutuelle et de coopération est de plus en plus réalisable et existe en effet déjà entre les pays en développement comme la Thaïlande a pu le démontrer. L'aide au développement dans les pays d'origine peut favoriser le renforcement de la gouvernance et traiter certains des facteurs sous-jacents qui rendent les individus plus vulnérables à la migration irrégulière. À un niveau pratique, les exemples de coopération entre les membres du Processus de Bali, ou entre les différents États partenaires, démontrent que le renforcement des capacités de base dans les pays d'origine pour gérer la migration d'une manière plus efficace promet des résultats immédiats pour tous les pays et, fait non négligeable, renforce la confiance entre eux.*

### 3. DEFIS POLITIQUES

Les exemples choisis exposés ci-dessus suggèrent qu'une *approche globale* qui établit un équilibre entre facilitation de la migration et application des lois à l'égard de la migration irrégulière, en particulier contre le trafic illicite et la traite, peut aider à assurer l'intégrité de la migration et élargir ses opportunités tant pour les pays d'origine que d'accueil. Des plans d'action nationaux qui établissent des structures de surveillance, mettent en valeur les diverses activités du gouvernement et s'appuient sur le travail utile des agences indépendantes de l'État et des organisations internationales peuvent mieux armer un pays pour qu'il relève ses propres défis. Mais ils peuvent également l'armer pour de meilleurs partenariats avec les autres pays pour faire face à ces défis ensemble.

*Les cadres bilatéraux et régionaux de coopération* peuvent propager les effets bénéfiques plus globalement. Les processus régionaux tels que celui de Bali, du « Dialogue 5+5 » ou encore le Dialogue d'Abu Dhabi, aident à égaliser les capacités des États animés par des forces économiques largement divergentes pour gérer la migration et atténuer la migration irrégulière. Le renforcement des capacités des États les plus faibles fait partie du processus d'équilibrage et s'avère rentable pour toutes les parties impliquées.

En poursuivant ce type d'approches globales, les gouvernements sont confrontés à plusieurs défis communs :

1) **Il n'existe pas de solution unique convenable pour tous.** Chaque gouvernement doit relever les défis auxquels il est confronté d'une manière adaptée à sa situation nationale. Néanmoins, certains éléments politiques se révèlent valables pour tous les pays, indépendamment de leurs différences, et pourraient être partagés en tant que tel. Ces éléments comprennent : *des plans nationaux et des structures institutionnelles pour garantir des approches gouvernementales reliées ; l'intégration du droit international à la législation*

<sup>51</sup> La base de cette stratégie repose sur une initiative intitulée « La Protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes : un plan d'action en 10 points ». Disponible à l'adresse : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45b0c09b2.html>

*nationale, une adéquation et une gestion plus pointues des connexions migration/emploi, une plus forte dissuasion des pratiques illicites des employeurs, des trafiquants, des passeurs et autres contrevenants ; une protection efficace des victimes, avec une attention toute particulière pour les femmes, les enfants et les personnes fuyant la persécution et enfin, des schémas de coopération applicables au niveau public et privé ainsi qu'au niveau bilatéral et régional.*

2) Plus de **données de recherche et d'évaluation** sont nécessaires pour comprendre l'échelle, l'étendue, les causes et les impacts d'une approche gérée de la migration sur le développement et pour apporter des réponses politiques conséquentes. Comme indiqué dans le point 2.1 ci-dessus, certains modèles en place pourraient être approfondis pour :

a) traquer les dynamiques des « entreprises » de trafic illicite pour concevoir de meilleurs dispositifs politiques capables de saper la rentabilité du trafic (Koser 2008) et éventuellement adapter ces dispositifs à la traite ;

b) systématiser la collecte de données et l'analyse de la traite et concevoir une méthodologie commune et utile à cette fin (une méthodologie qui repose, par exemple, sur la base de données CTM de l'OIM qui pourrait être élargie pour comprendre des questions telles que la condition économique réelle des victimes de la traite) ;

c) étudier l'interaction migration-développement à travers les pays et développer un indice de migration-développement et une méthodologie d'audit politique (une méthodologie reposant, par exemple, sur le projet « Développement en mouvement », mais également sur les efforts du Royaume-Uni déployés pour surveiller les impacts de son système d'immigration à points sur les pays en développement).

3) Un besoin d'identifier et de créer des **modèles de « bonne politique »** qui peuvent être élaborés sur la base de ces données et qui établissent un équilibre entre protection de l'individu et protection de la société (sécurité nationale). Beaucoup d'exemples cités dans ce document remplissent les objectifs immédiats de leur programme mais doivent encore être évalués comme « bonnes pratiques » dans le contexte plus large de la migration-développement. Les pratiques fructueuses du passé observées dans le cadre de processus régionaux et autres utilisées pour faire face aux nouveaux défis/tendances pourraient également servir de base (par exemple, près de 10 ans après la Déclaration de Bangkok de 1999, quelles sont les prochaines étapes ?).

Répondre aux défis mentionnés ci-dessus pourrait aider les décideurs politiques des gouvernements et les autres parties prenantes s'occupant des migrants à mieux comprendre comment de meilleures opportunités légales peuvent réduire le besoin de migrer et par conséquent l'incidence de la migration irrégulière.

#### **4. QUESTIONS POUR ORIENTER LA DISCUSSION**

Afin de stimuler la discussion de la session de cette TR, les gouvernements peuvent souhaiter considérer les questions suivantes :

- (a) Quels sont les facteurs à prendre en compte pour améliorer les politiques et pratiques d'immigration et d'émigration gérées pour le développement ?
- (b) Quelles sont les réponses clés efficaces des gouvernements et organisations intergouvernementales à la migration irrégulière ? Et comment peut-on mesurer « l'efficacité » ?
- (c) Quels sont les besoins essentiels de renforcement des capacités dans ce domaine ?
- (d) Quelles sont les meilleurs outils de recherche, de collecte de données et d'analyse pour les gouvernements pour mieux comprendre et répondre à la dynamique économique du trafic illicite et de la traite ?

## Bibliographie

- Bonin, Holger, Rowan Roberts and Klaus F. Zimmermann, 2007, **“Comparing and Evaluating Public Expenditure on Migration”**, in *Assessing the Costs and Impacts of Migration Policy: an International Comparison*, (Eds. Solon Ardittis and Frank Laczko), Geneva.
- Camarota, Steven A., 2004, “The High Cost of Cheap Labor. Illegal Immigration and the Federal Budget” Center for Immigration Studies, Washington DC
- Carling, Jorgen, 2006, *Migration, Human Smuggling and Trafficking from Nigeria to Europe*, IOM Migration Research Series, No. 23, IOM, Geneva.
- Clert, C., E. Gomart, I. Aleksic and N Otel, 2005, “Human Trafficking in South Eastern Europe: beyond crime control, and agenda for social inclusion and development”, Social Development Papers, Conflict Prevention and Reconstruction Occasional Paper, February 2005, World Bank, Washington, DC.
- De Haan, Arjan, 2000, “Migrants, Livelihoods, and Rights: The Relevance of Migration in Development Policies”, Social Development Working Paper No.4, Social Development Department, DFID..
- De Haas, Hein, 2007, The myth of invasion Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union, International Migration Institute Research Report, University of Oxford, UK.
- De Haas, Hein, 2008, Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union: An Overview of Recent Trends, IOM Migration Research Series, No. 32
- Fajnzylber, P. and J. Humberto Lopez, 2008, *Remittances and Development: Lessons from Latin America*, The World Bank, Washington DC.
- GAATW (Global Alliance against Trafficking in Women), COLLATERAL DAMAGE The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World, GAATW, Bangkok.
- GAO (Government Accountability Office), 2006, “Human Trafficking - Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Enhance US Antitrafficking Efforts Abroad”, July (<http://www.gao.gov/new.items/d06825.pdf>)
- Gathmann, Christina, 2004, “The Effects of Enforcement on Illegal Markets: Evidence from Migrant Smuggling along the Southwestern Border”, *IZA Discussion Paper No. 1004*, Stanford University, Department of Economics; Institute for the Study of Labor (IZA).
- Guild, E., 2004, „Who is an irregular migrant?” in B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan and E. Szyszczak, (Eds.), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston.
- Hanson, Gordon H., 2007, “The Economic Logic of Illegal Migration”, Council on Foreign Relations, CSR No. 26.
- Holzmann, Robert, Johannes Koettl and Taras Kernetzky, 2005, “Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: an analysis of issues and good practices”, un document préparé pour la Commission mondiale sur les migrations internationales, 2005 ; d’autres informations ont également été fournies par Johannes Koettl, Protection sociale, Réseau pour le développement humain, Banque Mondiale.
- Hughes, Donna, 2002, *Trafficking for Sexual Exploitation: The Case of the Russian Federation*, IOM Migration Research Series, IOM, Geneva.
- International Centre on Migration Policy and Development (ICMPD), 2004, “Market-based instruments in migration control policies”, présenté lors de la 9<sup>ème</sup> Conférence internationale Metropolis, Genève, 30 septembre.
- ILO, 2004, Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy, Report VI, International Labour Conference, 92<sup>nd</sup> Session, Geneva, International Labour Office, 2004.
- \_\_\_\_\_, 2007, “Economic Contributions of Migrant Workers to Thailand: Policy Development.”, Geneva.

- IOM, 2003, *Is Trafficking in Human Beings Demand Driven?*, IOM Migration Research Series, No. 15, Geneva.
- \_\_\_\_ 2005a, *World Migration 2005*, Geneva.
- \_\_\_\_ 2005b, *Migration and Development: New Strategic Outlooks and Practical Ways Forward - The Cases of Angola and Zambia*, IOM Migration Research Series, Vol 21, Geneva.
- \_\_\_\_ 2007a, *Migration and the Right to Health: A Review of European Law and Council of Europe Instruments*, International Migration Law No. 12, Geneva.
- \_\_\_\_ 2007b, *Assessing the Costs and Impacts of Migration Policy: an International Comparison*, (Eds. Solon Ardittis and Frank Laczko), Geneva.
- \_\_\_\_ (forthcoming), *World Migration 2008*, Geneva.
- Koser, Khalid, 2008, "Why Migrant Smuggling Pays", in *International Migration*, Vol. 46 (2) 2008, pp 3-27.
- McKenzie, David, 2006, "Beyond Remittances: The Effects of Migration on Mexican Households", in *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, World Bank, Washington DC.
- North-South Institute, 2003, "Canada's Seasonal Agricultural Workers Program as a Model of Best Practices in Migrant Worker Participation in the Benefits of Economic Globalization project", Ottawa.
- Schoenhardt, Andreas, (accessed 2008), *Migrant Smuggling: Illegal Migration and Organized Crime in Australia and the Asia Pacific Region*, Martin Nijhoff publishers.
- Surtees, Rebecca, (forthcoming 2008), *Trafficking of men- a trend less considered. The case of Belarus and Ukraine*, IOM Global Database Thematic Research Series, International Organization for Migration, Geneva.
- UNAIDS (Programme Coordination Board), 1998, "Migration and HIV/AIDS", un document présenté lors de la 2<sup>ème</sup> réunion thématique ad hoc, New Delhi, 9-11 Décembre 1998.
- Verduzco, G. and M. I. Lozano, 2004, "The Temporary Mexican Migrant Labor Program in Canadian Agriculture", CCIS Working Paper 90, January, University of California, San Diego.
- World Bank, 2006a, *Global Economic prospects 2006*, Washington DC.
- \_\_\_\_ 2006b, *At Home and Away: Expanding Job Opportunities for Pacific Islanders through Labor Mobility*, Washington DC
- \_\_\_\_ 2006c, *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Washington DC.
- \_\_\_\_ 2007, *The International Migration of Women*, Washington DC.
- \_\_\_\_ 2008a, *Migration and Remittances Factbook 2008*, Washington DC.
- \_\_\_\_ 2008b, *The International Migration of Women*, (Eds Andrew R. Morrison, Maurice Schiff, Mirja Sjoblom), Washington DC.
- Zohry, Ayman, 2007, "Migration and Development in Egypt", document préparé pour le Project on Migration as a Potential and Risk, Institute for Migration and Cultural Studies (IMIS), Osnabrück University, Berlin.
-