



Manille, Philippines, 27-30 octobre 2008

TABLE RONDE 3 : COHÉRENCE POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE ET PARTENARIATS

(Coordonnateur – Dr R.K. Jenny)

Session 3.3

Processus régionaux de consultation (PCR), forums interrégionaux de consultation et organisations régionales et processus d'intégration économique dans le contexte de la migration et du développement¹

Coprésidents :

Gouvernement français

Gouvernement brésilien

Jeudi 30 octobre 2008

14h00 – 16h30

1. INTRODUCTION ET CADRE CONCEPTUEL

La gestion de la migration est un droit souverain des États et, à ce titre, a été traditionnellement prise en charge au niveau national. Cependant, les États reconnaissent de plus en plus le rôle important du dialogue et de la coopération interétatique pour améliorer les perspectives d'une migration réussie et mutuellement bénéfique, notamment d'une migration qui contribue aux objectifs de développement.

Dans le monde entier, il existe un nombre de forums régionaux et interrégionaux de discussion sur la migration, dont beaucoup examinent aussi la corrélation entre la migration et le développement. Ces forums peuvent être regroupés en trois grandes catégories :

- processus régionaux de consultation en matière de migration (PCR) ;
- forums interrégionaux de consultation; et
- organisations régionales et processus d'intégration économique.

¹ Ce document a été élaboré par l'Organisation internationale des migrations (OIM), en consultation avec la France et le Brésil, les coprésidents de la session 3.3, et le coordonnateur de la Table ronde. Il prend également appui sur les commentaires et les contributions des gouvernements membres de l'équipe de la Session 3.3 ainsi que des contributions et des conclusions d'organisations internationales. Il vise à éclairer et faciliter le débat de la Session 3.3 durant la réunion d'octobre 2008 du FMMD à Manille. Il ne traite pas de façon exhaustive le thème de la Table ronde 3.3 et ne reflète pas nécessairement les opinions des organisateurs du FMMD ou des gouvernements ou des organisations participant au processus du FMMD. Toute reproduction, partielle ou intégrale, de ce document doit en indiquer la source.

Les forums de la première catégorie, les PCR, ont été créés spécifiquement pour examiner les questions relatives à la migration et ne se concentrent pas nécessairement sur le lien entre la migration et le développement. Les PCR sont des groupes informels étatiques menés par l'Etat, composés de représentants d'États d'une région donnée ou d'États animés par des préoccupations semblables, dans une ou plusieurs régions ayant des intérêts communs en matière de migration. Les participants aux PCR se réunissent pour rechercher une coordination et, dans certains cas, une cohérence en matière de questions de migration, à travers un dialogue informel et non contraignant et un échange d'information. Les PCR constituent aussi un cadre pour le renforcement des capacités et l'assistance technique.

La deuxième catégorie concerne des forums consultatifs interrégionaux. Plusieurs de ces forums importants réunissent ensemble les pays d'origine, les pays de transit et les pays de destination dans différentes parties du monde. Ces forums partagent des informations et des expériences et s'emploient à trouver des solutions communes dans le domaine de la migration et le contexte de la migration et du développement. Ils offrent donc aussi de bonnes pratiques utiles et des « enseignements dégagés ».

La troisième catégorie concerne les organisations régionales et sous-régionales ainsi que les processus d'intégration économique qui ont ajouté, ces dernières années, la migration à la liste de leurs agendas, offrant ainsi une possibilité supplémentaire de coopération interétatique en matière de migration.

Le présent document vise à faire mieux connaître ces divers forums pour un dialogue interétatique sur la migration et le développement aux niveaux régionaux et interrégionaux, sans promouvoir aucun modèle ou approche spécifique. Chaque forum est unique, avec ses propres objectifs et obstacles pour réaliser ces objectifs. De plus, il faut souligner que tous ces mécanismes consultatifs opèrent dans le contexte plus large d'une coopération interétatique croissante entre les États sur les questions de migration, non seulement aux niveaux déjà mentionnés mais aussi aux niveaux bilatéral et mondial.

Il est important également de reconnaître que nombre des phénomènes qui définissent le monde contemporain ont des répercussions sur la gestion de la migration et la coopération entre les États en matière de migration. L'un de ces phénomènes est la mondialisation et ces répercussions sur la circulation des personnes, comme l'augmentation du nombre d'entreprises multinationales et leur volonté de recruter et de relocaliser leur personnel partout dans le monde. Un autre phénomène est la dégradation de l'environnement et le changement climatique, qui contribuent de plus en plus ou sont directement la cause des mouvements de population. Le changement démographique est un autre facteur.

Le présent document est structuré de la manière suivante : le chapitre 1 passe en revue les formes de dialogue interétatique sur la migration et les niveaux régionaux et interrégionaux, en particulier ceux qui ont la capacité d'avoir un impact positif sur le développement. Concrètement, le chapitre 2 fait d'abord le point sur les activités des PCR en matière de migration et les problèmes liés au développement à la suite des discussions sur la question tenues au premier Forum mondial sur la migration et le développement, tenu en juillet 2007 à Bruxelles (FMMD 2007). Il examine ensuite les divers forums interrégionaux de consultation sur la migration et le développement, et enfin donne une vue d'ensemble de l'examen des questions migratoires dans plusieurs organisations régionales et processus d'intégration économique, l'accent étant mis sur les questions liées à la migration et au développement. Tout en reconnaissant que les objectifs des forums décrits au chapitre 2 varient, le chapitre 3 identifie certains des défis communs auxquels ces forums sont confrontés. Enfin, le chapitre 4 propose une série de questions pour guider le débat à Manille et offre plusieurs « marches à suivre possibles » visant à faciliter le travail des délégués participant à la Session 3.3 pour définir des résultats pratiques et orientés vers l'action.

2. PRATIQUES EFFICACES

Les grandes lignes qui suivent décrivent quelques formes de dialogue interétatique sur la migration aux niveaux régional et interrégional, en particulier celles qui ont la capacité d'avoir des impacts positifs sur le développement.

2.1 Processus régionaux de consultation (PCR) sur la migration

Les processus régionaux de consultation (PCR) sont des forums informels dirigés par les États. Créés spécifiquement pour traiter des questions liées à la migration, ils sont généralement établis en dehors de tout cadre institutionnel formel. Bien que les principaux participants sont les États, les représentants d'organisations internationales y participent aussi fréquemment, en qualité de membres ou d'observateurs, celles-ci assumant souvent des tâches de secrétariat. Quelques PCR comprennent également des organisations non gouvernementales (ONG), généralement sur une base limitée.

Les PCR remplissent diverses fonctions, notamment promouvoir les échanges d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les États et encourager la coopération sur les problèmes liés à la migration au niveau régional. Ils ont souvent une fonction de renforcement des capacités. Au FMMD 2007, la Session 3.4 sur « Les processus de consultation régionale sur la migration et le développement : faire progresser la coopération » a été consacrée aux PCR. Cette session a été tenue dans le cadre de la Table ronde 3, qui avait pour thème « Renforcer la cohérence institutionnelle et politique, et promouvoir les partenariats ».

Comme cela a été débattu durant la Session 3.4 du FMMD 2007, la plupart des PCR ne se concentrent pas spécifiquement sur la corrélation entre la migration et le développement. Toutefois, ils peuvent offrir quelques bonnes pratiques et « enseignements dégagés » en matière de coopération internationale dans des domaines tels que le renforcement des capacités, la cohérence des politiques et la gouvernance au sujet de la migration et du développement. Les lecteurs peuvent obtenir des informations supplémentaires sur les principaux PCR et leur participation sur les questions de migration et de développement en consultant le document de travail de la Session 3.4 du FMMD 2007 ainsi que le rapport sommaire et le rapport final (disponibles à l'adresse www.gfmd-fmmd.org).

Les participants à la Session 3.4 du FMMD 2007 ont reconnu le rôle que les PCR peuvent jouer pour renforcer et appuyer la contribution de la migration aux objectifs de développement. Des recommandations et des actions proposées ont été présentées, se concentrant vers une plus grande intégration des considérations liées au développement dans les agendas des PCR (quand leur centre d'intérêt et leur structure le permettent) ; pour favoriser des liens plus étroits et des échanges d'informations entre les PCR et d'autres forums régionaux et interrégionaux (formels et informels), le cas échéant ; pour encourager une évaluation plus systématique des réalisations et des impacts des PCR ; et assurer les échanges réciproques et durables d'informations entre les PCR et le FMMD².

2.1.1 Informations mises à jour sélectionnées sur les activités des PCR depuis le FMMD 2007

Le document de travail de la Session 3.4 du FMMD 2007 décrivait la participation des PCR en matière de migration et de développement. Plutôt que de répéter cette information, les paragraphes ci-après contiennent des informations actualisées et, présentent spécifiquement trois faits nouveaux survenus engageant les PCR depuis le FMMD 2007, qui sont directement pertinents sur le lien entre la migration et le développement. Voir aussi l'Annexe A (« Principaux PCR par priorité thématique ») et l'Annexe B (« Initiatives des PCR liées au développement et cohérence des politiques ») qui, avec le document de travail de la Session 3.4 du FMMD 2007, donnent une vue

² Voir *Rapport de la première réunion du Forum mondial sur la migration et le développement*, pp. 150-159.

d'ensemble plus détaillée de la couverture et de l'engagement des PCR dans les questions liées à la migration et au développement³.

Établissement de nouveaux PCR

En Afrique de l'Est

En mai 2008, les six États d'Afrique de l'Est constituant l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ont lancé un nouveau PCR (IGAD-PCR) lors d'un atelier sur « La coopération interétatique et intrarégionale sur la gestion des migrations » à Addis-Abeba. Avant l'IGAD-PCR, il existait pas de PCR dans cette région. Les principales fonctions de l'IGAD-PCR sont de promouvoir la position commune des États membres de l'IGAD et de l'Union africaine (UA), selon les principes définis dans le Cadre stratégique pour une politique de la migration en Afrique, et de faciliter le dialogue régional et la coopération sur les questions de politiques de migration entre les États membres de l'IGAD.

La migration et le développement font explicitement partie de l'Agenda de l'IGAD-PCR. Par exemple, les responsabilités de l'IGAD-PCR comprennent notamment (a) de promouvoir le dialogue sur la migration et le développement (en plus d'autres sujets); (b) de renforcer les capacités et de faciliter la mise en œuvre du Cadre stratégique pour une politique de la migration en Afrique, de la Position africaine commune sur les migrations et le développement, de la Déclaration conjointe Union européenne (UE)-Afrique sur la migration et le développement, du Plan d'action de Ouagadougou pour combattre la traite d'êtres humains en particulier des femmes et des enfants et du Partenariat stratégique Afrique-UE; et (c) d'encourager et d'aider les États membres à intégrer les questions liées à la migration dans leurs plans nationaux de développement, en particulier les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), en vue de contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

En Asie

Un autre événement important de PCR en 2008 fut l'instauration du Dialogue d'Abou Dhabi entre les pays d'origine et de destination d'Asie. Ce PCR, le premier auquel participent les États du Conseil de coopération du Golfe, est présenté plus en détail au chapitre 2 ci-dessous, consacré au dialogue interrégional.

Un atelier des Consultations intergouvernementales Asie-Pacifique sur les réfugiés, les personnes déplacées et les migrants (CAP), intitulé « Processus régional de consultation: aperçus du Forum mondial sur la migration et le développement », a été tenu à Phnom Penh en août 2007. Un sujet était d'examiner les résultats du FMMD 2007 et la manière dont les CAP pourraient être renforcées en prenant appui sur les recommandations du Forum 2007. L'atelier a été une occasion de débattre de la pertinence des travaux du FMMD pour la région et de la contribution concrète que les CAP pourraient apporter au dialogue international futur sur les questions de migration, y compris le FMMD.

Consultation entre PCR

L'OIM organisera en 2009 une consultation de deux jours entre les secrétariats et les gouvernements présidant les principaux PCR⁴. La consultation facilitera et approfondira les échanges entre les PCR et examinera les moyens de tirer parti des possibilités futures d'interaction fructueuse. Elle mettra également en évidence les avantages des PCR et recherchera les moyens de renforcer encore ces processus. De plus, elle offrira aux PCR la possibilité d'échanger des informations sur leurs activités et réalisations respectives (notamment dans le domaine de la migration et du développement). Elle étudiera les points de vue des participants sur les enseignements que le FMMD pourrait tirer des PCR, en particulier en termes de domaines d'activité susceptibles d'avoir un impact significatif sur la capacité de la migration pour réaliser

³ Les Annexes A et B sont des versions actualisées des annexes au document de base de la Session 3.4 du FMMD 2007.

⁴ Cette consultation bénéficiera d'un financement du Gouvernement australien et l'OIM recherche actuellement des contributions d'autres donateurs intéressés.

des résultats positifs sur le développement, et examinera comment les possibilités d'échanges d'idées entre le FMMD et les PCR pourraient être mises à profit.

2.2 Forums interrégionaux de consultation

Plusieurs forums interrégionaux de consultation traitent de la corrélation entre migration et développement et peuvent offrir des bonnes pratiques et des « enseignements dégagés » pour la coopération interétatique sur les questions de migration et de développement. Quelques forums sont relativement nouveaux. Si certains des forums présentés ci-après agissent dans un contexte informel et non contraignant, d'autres impliquent des engagements plus formels et se tiennent à un haut niveau gouvernemental. Comme il n'est pas possible d'évaluer tous les forums pertinents ici, le but de cette section est de donner des exemples illustratifs et de mettre en évidence les développements récents et les bonnes pratiques. L'un des objectifs du deuxième FMMD à Manille est aussi de promouvoir une connaissance accrue des activités et des contributions de ces forums interrégionaux dans le domaine de la migration et du développement.

Dialogue d'Abou Dhabi

Tenue en janvier 2008, la première rencontre ministérielle entre les 11 pays asiatiques d'origine du Processus de Colombo⁵ et les neuf principaux pays de destination de leurs travailleurs dans le Golfe et ailleurs en Asie⁶, est un exemple concret récent de consultation interrégionale, appelée Dialogue d'Abou Dhabi. Le résultat de cette réunion est la Déclaration d'Abou Dhabi, par laquelle les États participants ont décidé d'engager une stratégie de collaboration pour aborder la mobilité de la main-d'œuvre temporaire et l'optimisation de ses bénéfices sur le développement.

Quatre domaines essentiels ont été identifiés pour un partenariat entre ces pays d'origine et de destination par lequel ces pays souhaitent favoriser les échanges d'informations et promouvoir le renforcement des capacités, la coopération technique et la coopération entre les États. Ces derniers incluent des partenariats visant à (1) améliorer les connaissances dans les domaines suivants : tendances sur les marchés du travail, profil des compétences, travailleurs contractuels temporaires et mouvements de fonds et politiques en la matière, et leur interaction avec le développement dans la région ; (2) renforcer les capacités pour adapter efficacement la demande et l'offre de main-d'œuvre ; (3) prévenir les pratiques de recrutement illégales et promouvoir des mesures d'action sociale et de protection en faveur des travailleurs contractuels, qui soient soucieuses de leur bien-être et empêchent leur exploitation dans les pays d'origine et de destination ; et (4) élaborer un cadre pour une approche exhaustive de la gestion de l'ensemble du cycle de mobilité contractuelle temporaire, qui protège les intérêts mutuels des pays d'origine et des pays de destination.

Depuis que le dialogue a été instauré, l'attention a été centrée sur la mise en œuvre d'activités pilotes concrètes destinées à donner effet à ces partenariats et à informer le développement d'un cadre multilatéral régional. La prochaine réunion du Dialogue d'Abou Dhabi, prévue en 2010, évaluera les progrès de la mise en œuvre.

Communauté ibéro-américaine

La Déclaration de Salamanque de 2005 a fait de la migration internationale un thème prioritaire de la Communauté ibéro-américaine. Le Sommet ibéro-américain de 2006 a été centré sur la migration et le développement et a abouti à l'Engagement de Montevideo, qui insiste sur la contribution positive de la migration au développement dans le cadre des principes du droit international des droits de l'homme, la gestion de la migration dans le contexte du développement ibéro-américain et la promotion et le renforcement des droits de l'homme. Le Forum ibéro-américain sur la migration et le développement (FIBEMYD), tenu en avril 2008 à Cuenca (Équateur), s'est concentré sur les échanges de bonnes pratiques et les actions conjointes dans le

⁵ Les membres du Processus de Colombo, ou *Ministerial Consultations on Overseas Employment and Contractual Labour for Countries of Origin in Asia*, sont l'Afghanistan, le Bangladesh, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Népal, le Pakistan, les Philippines, Sri Lanka, la Thaïlande et le Vietnam.

⁶ Les six États du Conseil de coopération du Golfe, le Yémen, et deux pays de destination d'Asie, à savoir la Malaisie et Singapour.

domaine de la migration et du développement, et la consolidation des initiatives de coopération visant à suivre et mettre en œuvre les divers points d'action qui avaient été définis. Le Forum a été chargé d'élaborer un plan d'action sur la migration, qui encourage la protection des droits fondamentaux des migrants. En outre, il a examiné les liens entre migration, développement et droits de l'homme ; analysé les bonnes pratiques de gestion de la migration et proposé des moyens de les mettre en œuvre dans la région ibéro-américaine ; et s'est attaché à renforcer les modalités d'une coordination, d'une coopération et d'une convergence efficaces.

Le Secrétariat général ibéro-américain (SEGIB) est devenu une organisation observatrice de la Conférence régionale sur la migration (RCM ou « Processus de Puebla »), et s'attache à promouvoir le dialogue entre les deux groupes.

Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)

Le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) traite aussi de la migration et de la corrélation entre la migration et le développement. La Déclaration de Bruxelles du Groupe ACP sur l'asile, la migration et la mobilité, adoptée en 2006, reconnaît le lien entre la migration et le développement et la mise en œuvre du Plan d'action de la Déclaration prévoit la création d'un Service pour les migrations intra-ACP. Ce service vise à contribuer à l'intégration des questions relatives à la migration dans les politiques de développement économique et social des pays ACP avec trois éléments interdépendants : (i) la création d'un Observatoire intra-ACP de la migration, chargé de collecter, d'analyser et d'appliquer les données relatives à la migration dans les ACP, à travers un réseau d'instituts de recherche dans les six régions ACP ; (ii) le renforcement des capacités institutionnelles des six régions ACP et de celles des ministères de 12 pays ACP pilotes dans le domaine de la migration (liée au développement) ; et (iii) le renforcement de la capacité de la société civile dans les pays ACP pour participer au dialogue sur les questions relatives à la migration.

En mai 2008, la deuxième Réunion des Ministres de l'asile, de la migration et de la mobilité des États ACP a adopté la Résolution de Bruxelles sur la migration et le développement. Les Ministres ont demandé que cette Résolution soit présentée au FMMD 2008.

Europe / Afrique

Les consultations entre les régions européennes et africaines sur le lien entre la migration et le développement sont menées depuis de nombreuses années. Le Dialogue 5 + 5 sur la migration en Méditerranée occidentale conduit depuis 2002 ; la Conférence ministérielle « Euro-Afrique » sur la migration et le développement tenue à Rabat en juillet 2006 (qui a abouti au Partenariat euro-africain pour, la Déclaration et le Plan d'action de Rabat sur le développement et la migration) ; la Conférence ministérielle UE-Afrique sur la migration et le développement, tenue à Tripoli en novembre 2006 (qui a donné lieu à la Déclaration conjointe Afrique-UE sur la migration et le développement ou « Déclaration de Tripoli ») ; et le Sommet Afrique-UE, tenu à Lisbonne en décembre 2007 (qui a abouti au Partenariat stratégique Afrique-UE; celui-ci fait de la migration et du développement des domaines prioritaires et englobe le Partenariat Afrique-UE sur la migration, la mobilité et l'emploi, visant à mettre en œuvre la Déclaration de Tripoli), n'en sont que quelques exemples récents.

Les préparatifs de la deuxième Conférence euro-africaine sur la migration et le développement, qui doit se tenir à Paris le 21 octobre 2008, sont actuellement en cours. Cette Conférence ministérielle est préparée à travers trois réunions d'experts, chacune étant centrée sur une composante essentielle du Plan d'action de Rabat, à savoir, la migration légale ; la migration irrégulière ; et la migration et le développement. Chacune de ces réunions préparatoires est préparée conjointement par un pays de l'UE et un pays d'origine et/ou de transit. L'objectif de la Conférence de Paris est de définir des propositions concrètes et des réponses opérationnelles aux défis migratoires mis en évidence dans le Plan d'action de Rabat.

L'« Union pour la Méditerranée », une communauté d'États membres de l'UE et de pays bordant la Mer Méditerranée, a été lancée en juillet 2008. Si la migration n'a pas encore été spécifiquement

mentionnée, il est à prévoir que les questions liées à la migration et au développement retiendront l'intérêt dans le cadre de cette initiative.

Europe / ACP

L'UE et les États ACP ont signé en 2000, à Cotonou, un Accord de partenariat qui a été révisé en 2005 (Accord de Cotonou). L'Accord relie la dimension politique, le commerce et le développement et contient d'importantes dispositions relatives à la corrélation entre la migration et le développement.

Europe / Asie

La migration est un sujet de dialogues politiques entre l'Europe et l'Asie. Par exemple, l'ASEM (Réunion Asie-Europe), un processus de dialogue informel entre les États membres de l'UE, la Commission européenne et certains pays d'Asie⁷, a reconnu la contribution de la migration légale pour améliorer le développement. Les conclusions du Président de la première Conférence des Ministres du travail et de l'emploi de l'ASEM, en 2006, insistaient sur l'importance de consacrer des efforts concertés à la gestion efficace des processus de migration et d'investir davantage dans le capital humain pour accroître la mobilité de la main-d'œuvre et l'intégration des migrants. Elles appelaient à une coopération régionale renforcée sur les questions relatives à la migration de main d'œuvre, telles que les échanges d'expériences, les concepts politiques et les meilleures pratiques (qui, de l'avis des participants, pourraient constituer une bonne base de dialogue interrégional).

En outre, l'UE et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) se sont accordés à promouvoir une coopération accrue pour faire face et lutter contre la traite d'êtres humains, entre autres domaines. Au Sommet commémoratif ASEAN-UE 2007, elles ont décidé d'identifier les moyens et les mécanismes de coopération pour assurer la promotion et la protection des droits et du bien-être des travailleurs migrants.

Dans un exemple récent de consultation interétatique impliquant ces régions, de hauts responsables des services de la migration de l'emploi de dix pays du Processus de Colombo ont rencontré en avril 2008 leurs homologues de 16 États membres de l'UE qui connaissent actuellement des flux migratoires importants ou s'intéressent aux travailleurs migrants d'Asie⁸. Organisée dans le cadre d'un programme financé par la Commission européenne pour faciliter la migration liée à l'emploi entre l'Asie et l'Europe, la consultation visait à promouvoir une meilleure compréhension de la dynamique de ce type de migration entre les deux régions. Les participants ont évalué les tendances actuelles et futures sur le marché du travail, les défis et opportunités dans ces régions, et la manière dont ceux-ci influenceront leurs politiques et pratiques en matière de migration. En dernière analyse, l'objectif était de définir les moyens de gérer efficacement la migration liée à l'emploi entre ces régions, de façon que les migrants et les pays d'origine et de destination en tirent avantage. Les participants ont appelé à la poursuite du dialogue au niveau ministériel, considérée comme un moyen d'améliorer la compréhension mutuelle et de définir des mesures d'action mutuellement bénéfiques.

Europe / Amérique latine et Caraïbes (LAC)

Le dialogue sur la migration entre l'UE et l'Amérique latine et les Caraïbes (LAC) a été poursuivi avec le Sommet de Lima, tenu en mai 2008. Ces dernières années, les réunions préparatoires sur la migration ont formulé des conclusions et des recommandations relatives aux activités de suivi et aux échanges, qui ont été approuvées par les Déclarations des sommets subséquents. La troisième Réunion d'experts, en mars 2008, a poursuivi le dialogue sur les quatre thèmes principaux identifiés lors de réunions précédentes : (1) traitement, droits et intégration des migrants ; (2) envois de fonds ; (3) migration irrégulière et lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains ; et (4) nouvelles approches des politiques relatives à la migration. Une coopération UE-LAC renforcée en

⁷ Brunéi, Chine, Cambodge, Indonésie, Japon, Corée du Sud, Malaisie, Myanmar, Laos, Philippines, Singapour et Vietnam, ainsi que l'Inde, la Mongolie, le Pakistan et le Secrétariat de l'ASEAN, une fois les procédures nécessaires accomplies.

⁸ Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Royaume-Uni.

matière de migration a été proposée, eu égard notamment aux récents développements politiques et aux tendances dans les deux régions, et à la nécessité de s'attaquer aux causes profondes de la migration. Il a été suggéré que le dialogue EU-LAC sur la migration soit poursuivi dans les forums internationaux, en particulier dans le contexte du FMMD. La Déclaration finale du cinquième Sommet UE-LAC fait référence à la migration et confirme l'engagement commun des deux régions à examiner de concert les questions liées à la migration, y compris la migration et le développement.

Communauté des pays lusophones

Le Conseil des Ministres de la Communauté des pays lusophones (CPLP), un forum de l'amitié entre pays lusophones créé en 1996, a adopté une résolution sur la migration et le développement en juillet 2006. La résolution encourageait les pays hôtes de la CPLP à mettre en œuvre des politiques pour favoriser l'intégration socio-économique de tous les migrants ; incitait les pays de la CPLP d'origine et de destination à identifier et mettre en place des stratégies associant la diaspora aux processus de développement ; recommandait que les envois de fonds des migrants soient investis et utilisés de façon productive dans les pays d'origine de la CPLP, tout en reconnaissant le caractère privé de ces envois ; et encourageait la promotion d'approches durables de la migration de ressortissants hautement qualifiés des pays de la CPLP, entre autres choses.

2.3 Organisations régionales et sous-régionales et processus d'intégration économique

Nombre d'organisations régionales et sous-régionales et de processus d'intégration économique, qui avaient été établis pour examiner des questions autres que la migration, ajoutent à leur agenda la migration et plus particulièrement les questions liées à la migration et au développement, bien qu'à des degrés divers et selon des approches différentes. Il n'est pas possible d'examiner ici l'ensemble des organisations régionales et sous-régionales et des processus d'intégration économique. Dans le présent document, l'objectif est dès lors de donner des exemples concrets et de mettre en évidence les développements récents et les bonnes pratiques. Il faut noter que la manière dont ces forums traitent les questions liées à la migration n'a pas fait l'objet d'études détaillées, et qu'une analyse et une sensibilisation plus poussées, à travers le FMMD, seraient utiles.

2.3.1 Circulation libéralisée des personnes à l'intérieur des régions

La libéralisation de la circulation des personnes à l'intérieur d'une région est l'un des principaux moyens auxquels recourent les processus d'intégration économique régionale dans le cas de la migration⁹. Bien évidemment, les processus d'intégration économique varient considérablement, notamment en ce qui concerne leurs objectifs, les éléments couverts, l'ampleur de l'intégration, la structure institutionnelle et les bases juridiques. De même, la libéralisation de la circulation des personnes dans le cadre de ces systèmes/régimes varie de manière notable, et peut constituer un élément principal ou secondaire. Les objectifs généraux du système/régime influent sur l'ampleur de la libéralisation de la circulation des personnes et la façon dont celle-ci est traitée et mise en oeuvre. En règle générale, plus l'intégration est grande, plus la probabilité d'une liberté de circulation relativement plus large est forte. L'annexe C donne une vue d'ensemble de la libéralisation de la circulation des personnes prévue dans certains accords d'intégration régionale¹⁰.

La plupart des régions qui s'attachent à libéraliser plus ou moins la circulation des personnes ont explicitement ou implicitement lié cette démarche à des objectifs d'augmentation de croissance économique et de développement. La mobilité de la main-d'œuvre revêt une importance particulière au thème de la migration et du développement et, à ce titre, a été examinée au FMMD

⁹ Dans ce document, le mot « région » désigne les régions et les sous-régions.

¹⁰ Cette annexe a été initialement préparée pour un atelier de l'OIM sur la Libre circulation des personnes dans les processus d'intégration régionale. Elle est disponible sur le site Web de l'OIM (en anglais), à l'adresse http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/main/site/microsites/IDM/workshops/free_movement_of_persons_18190607/idm2007_overviewchart.pdf.

2007¹¹, où il a été reconnu que la mobilité des travailleurs hautement qualifiés et des travailleurs peu qualifiés peut présenter des avantages aussi bien pour les pays en développement que pour les pays développés, pour autant que leur migration soit bien gérée. En outre, nombre des mesures auxiliaires prises pour faciliter une circulation libéralisée, comme la reconnaissance des qualifications, le droit à la sécurité sociale et la transférabilité des pensions de retraites, sont également liées au développement. Toutefois, il faut noter que la circulation libéralisée n'est souvent pas mise en œuvre dans la mesure voulue en raison d'un certain nombre de facteurs, notamment mais non exclusivement, le manque de capacités et de volonté politique.

2.3.2 Autres initiatives liées à la migration et au développement

Quelques organisations régionales et sous-régionales et processus d'intégration régionale ont pris d'autres types d'initiatives liées à la migration et au développement.

Les Amériques

La migration est une priorité thématique du Marché commun de l'hémisphère sud (MERCOSUR) depuis sa fondation en 1991. Un Forum spécialisé sur la migration concentre ses efforts sur le renforcement de la coopération, la recherche et les consultations politiques, en vue de réaliser une harmonisation des politiques des États membres de MERCOSUR en matière de migration. Les réalisations dans le domaine des droits de l'homme sont particulièrement remarquables, notamment la Déclaration de Santiago sur les principes relatifs aux migrations (2004) qui prie les États membres d'améliorer les mécanismes de dialogue en vue de renforcer une politique en matière de migration pour le MERCOSUR dans le plein respect des droits de l'homme et de l'Accord sur la régularisation des migrants internes (2002). Cet Accord a permis aux États membres et États associés de MERCOSUR de régulariser les situations de migrants de chaque pays, sans que ceux-ci aient à retourner dans leur pays d'origine.

Fin 2007, l'Organisation des États américains (OEA) a créé un Comité spécial des questions migratoires spécifiquement chargé d'adopter une approche intégrale des questions liées à la migration. Dans ce cadre, un Forum sur la migration tenu en avril 2008 a recommandé, notamment, de promouvoir une relation plus étroite entre les politiques de migration et de développement et d'incorporer les questions liées à la migration dans les plans de développement national. Il a également recommandé de renforcer les systèmes d'information et les bases de données, la recherche et le travail d'analyse sur les envois de fonds, les processus de migration liée à l'emploi, et la migration et le développement en général. Il convient de noter que le Forum a recommandé à l'OEA d'envisager d'établir un lien entre ses efforts en matière de migration et ceux des PCR de la région, par exemple la Conférence régionale sur la migration (RCM ou « Processus de Puebla ») et la Conférence sud-américaine sur la migration.

Le Système d'intégration centre-américaine (SICA) s'occupe de la migration et a abouti à la création, en 1990, de la Commission centre-américaine des directeurs des services de l'immigration (OCAM), qui est un mécanisme de coordination entre les services de l'immigration et vise à faciliter la libre circulation des personnes en Amérique centrale. L'OCAM collabore officiellement avec la RCM à travers différents moyens (par exemple, les interventions de sa présidence *pro tempore* durant les réunions vice-ministérielles). Elle est aussi étroitement associée au Processus Amérique centrale-4¹², chargé de mettre en œuvre les décisions présidentielles sur les questions d'intégration régionale liées à la migration (passeports, contrôles aux frontières, régimes de visa, entre autres). En outre, une Commission spéciale des Ministres du tourisme et des directeurs des services de l'immigration a été créée dans le cadre du SICA pour faciliter les procédures d'immigration (par exemple, contrôles intégrés aux frontières) et développer le tourisme dans toute la région.

¹¹ Table ronde 1 du FMMD 2007 sur le « Développement du capital humain et mobilité du travail : maximiser les opportunités et minimiser les risques ».

¹² Il est composé des services de l'immigration d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras et du Nicaragua.

Asie-Pacifique

Début 2007, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) a adopté une Déclaration sur la protection et la promotion des droits des travailleurs migrants. La Déclaration engage les pays membres de l'ASEAN à reconnaître les droits des travailleurs migrants ; à promouvoir l'emploi décent, humain, productif, digne et rémunérateur pour les travailleurs migrants ; et à prendre des mesures concrètes pour protéger les travailleurs étrangers contre toutes les formes d'abus, notamment le recrutement illégal, le trafic et la prostitution.

Afrique

En 2006, l'Union africaine a adopté le Cadre de politique de migration pour l'Afrique et la Position africaine commune sur les migrations et le développement. Le Cadre politique appelle à un ensemble intégré de politiques de la migration pour le continent. Il accorde une attention prioritaire à la migration et au développement avec des recommandations politiques qui incluent une collaboration avec la diaspora africaine, de lutter contre la fuite des cerveaux et d'en atténuer les conséquences pour le développement, de maximiser les effets des envois de fonds sur le développement et d'améliorer les mécanismes d'envois de fonds. Pour sa part, la Position commune formule un ensemble de recommandations applicables aux niveaux national, régional et interrégional sur un certain nombre de domaines, dont la migration et le développement en général, les ressources humaines et la fuite des cerveaux, les envois de fonds, le commerce, la migration et la paix, la sécurité et la stabilité, la migration et les droits de l'homme, l'équité entre les sexes, les initiatives régionales et l'accès aux services sociaux.

À l'échelon africain sous-régional, un événement récent est l'Approche commune de la migration adoptée par la CEDEAO en janvier 2008. Cette approche commune est un mécanisme multisectoriel régional qui doit permettre de relever les défis de la mobilité intracommunautaire et de la migration vers des pays tiers. Elle souligne l'importance de la libre circulation des personnes au sein de la CEDEAO, et prend en compte la dimension « développement » et le caractère transversal du phénomène migratoire.

Moyen-Orient

Traditionnellement, les pays de la région ont traité les questions de la mobilité des personnes au niveau bilatéral principalement. Il convient de noter que c'est en 2006 que la Ligue des États arabes a traité la question de la migration pour la première fois. Elle a adopté la « Déclaration arabe sur la migration internationale : Catalyser le rôle de la migration dans le développement national et l'intégration régionale arabe », qui appelle les États membres de la Ligue – pays d'origine et de destination – à renforcer les politiques pour optimiser la contribution de la migration au développement. En février 2008, les Ministres arabes ont débattu des diasporas arabes et adopté des Recommandations pour les Ministres de l'immigration et des questions relatives aux expatriés.

Europe¹³

Ces dernières années, l'UE s'est progressivement tournée vers une approche globale de la migration, prenant pleinement en considération la relation entre la migration et le développement. L'UE, peut-être davantage que toute autre région, a pris des mesures importantes pour inclure les questions liées à la migration dans ses politiques de relations étrangères et de développement. L'« Approche globale de la migration » menée par l'Union européenne réunit la migration, la politique de relations étrangères et la politique de développement pour traiter la migration de façon intégrée, exhaustive et équilibrée, en partenariat avec les pays tiers, notamment les pays d'Afrique et du bassin méditerranéen ainsi que les pays à l'est de l'UE. Par exemple, la Commission européenne (CE) aide les pays d'origine à élaborer des « profils de migration » afin de collecter les informations nécessaires pour constituer la base des mesures concrètes de gestion de la migration.

¹³ Aux fins du présent document, l'Europe s'entend de l'Europe occidentale et centrale, ainsi que de l'Europe orientale et de l'Asie centrale.

La CE examine aussi la possibilité de nouer des partenariats pour la mobilité – dans lesquels l’UE collaborerait plus étroitement avec les pays tiers dans la lutte contre la migration irrégulière, tandis que ces pays bénéficieraient d’une coopération accrue dans des domaines prioritaires, éventuellement des possibilités de mobilité améliorée entre eux et l’UE. Des programmes pilotes seront d’ailleurs mis en place prochainement. En outre, la CE étudie les moyens d’encourager la migration circulaire, car l’impression générale est que celle-ci profite tant aux pays d’origine (en favorisant les transferts de compétences et autres ressources des migrants de retour) qu’aux pays de destination (en aidant à répondre aux besoins du marché du travail à travers un large éventail de niveaux de compétences).

Au Sommet de la Communauté des États indépendant (CEI), en octobre 2007, les chefs des États membres de la CEI se sont accordés à établir le Conseil des responsables des services de l’immigration¹⁴. Le nouveau Conseil a pour mandat de coordonner la coopération entre les États membres de la CEI dans le domaine de la migration. Ses principales priorités sont de réaliser les principes clés de la Déclaration sur la Politique de migration concertée des États membres de la CEI ainsi que du Concept du développement futur et de son Plan d’action. Pour réaliser ces objectifs, le Conseil a adopté un Plan d’action pour 2008-2010, qui prévoit notamment d’accroître la consistance et la cohérence des dispositions juridiques des politiques de la migration des États membres de la CEI ; de réaliser la reconnaissance mutuelle des assurances maladies et autres documents des travailleurs migrants dans les États membres de la CEI ; et de mieux préparer les travailleurs migrants à la migration, notamment en leur donnant des conseils avant le départ et après l’arrivée.

3. DEFIS POLITIQUES

Si les objectifs de ces divers processus et forums régionaux et interrégionaux de dialogue et de coopération sur la migration varient – certains s’emploient à obtenir des résultats concrets, d’autres se concentrent sur le dialogue et l’échange d’informations –, quelques défis communs existent. L’un d’eux touche à la nécessité de faire mieux connaître le rôle et l’impact que les forums et les processus régionaux et interrégionaux ont dans le domaine de la migration et du développement.

3.1 Assurer la cohérence

Compte tenu de la prolifération des forums qui traitent de divers aspects de la migration, y compris la migration et le développement, assurer la cohérence et faire mieux connaître le rôle et l’impact des forums et des processus régionaux et interrégionaux posent un défi grandissant. Spécifiquement, la prolifération de forums présente le défi de veiller à ce que les objectifs et les résultats des différents forums régionaux, interrégionaux et mondiaux soient complémentaires plutôt que contradictoires, concurrentiels ou à double emploi. Nombre d’initiatives s’étant développées de façon informelle pour répondre à des circonstances et des besoins régionaux et interrégionaux particuliers, les implications pour la gouvernance et la cohérence en matière de migration et de développement ne sont pas manifestes. Il peut être prématuré de suggérer un consensus naissant en faveur d’une approche régionale, interrégionale et/ou mondiale particulière et d’une interaction. Cependant, au minimum, il semble clair qu’il existe une nécessité inéluctable d’échanges d’informations productifs entre les différents forums.

Qui plus est, la plupart des États participent à de nombreux forums régionaux, interrégionaux et mondiaux qui traitent des questions liées à la migration, notamment la migration et le développement. Cela signifie que les États doivent déterminer qui les représentera dans chacun des forums (par exemple, quel ministère ou plusieurs ministères doivent participer du fait que la responsabilité des questions relatives à la migration et au développement est souvent répartie entre plusieurs ministères, et de la nature interdépendante de la migration, le développement, le

¹⁴ Le Conseil est actuellement composé des chefs des services de l’immigration des pays suivants : République d’Azerbaïdjan, République d’Arménie, République du Bélarus, République du Kazakhstan, République kirghize, Fédération de Russie, République du Tadjikistan et République d’Ouzbékistan.

commerce, les droits de l'homme et d'autres domaines) et comment assurer la cohérence des positions prises par leurs représentants dans les différents forums¹⁵.

3.2 Mise en œuvre effective des résultats

Plusieurs décisions relatives aux initiatives en matière de migration et de développement ont été prises au niveau politique, mais n'ont pas été assorties d'un cadre efficace de mise en œuvre.

Il est donc difficile de mettre en œuvre efficacement les recommandations orientées vers l'action qui ont été définies dans le cadre de nombreuses (mais pas toutes) de ces initiatives. Pour tenter de surmonter ce problème, certaines initiatives se sont dotées d'un organe spécial ou d'un comité *ad hoc* chargé d'assurer l'application. Cependant, tel n'est pas toujours le cas et même lorsqu'un mécanisme d'application existe, celle-ci est inégale.

3.3 Évaluation de l'impact

Il est souvent difficile d'évaluer les impacts que ces divers processus et forums régionaux et interrégionaux ont sur les politiques, les pratiques, la législation, etc., en matière de migration. Par exemple, déterminer la mesure dans laquelle ces forums induisent des changements dans les politiques de migration et de développement au niveau national peut être difficile. De surcroît, il est fréquent que les processus informels et non contraignants, tels que les PCR, ne cherchent pas à avoir un impact normatif, mais leurs objectifs immédiats peuvent plutôt se limiter à l'échange d'informations, au renforcement de la confiance des États dans la faisabilité de la coopération sur les questions liées à la migration, et au renforcement des capacités. En outre, dans la logique du caractère flexible et informel des PCR, les priorités et les objectifs de ces processus ont tendance à changer au fil du temps, en fonction des besoins en constante évolution des États participants.

Pourtant, malgré les difficultés que ces facteurs peuvent poser à l'heure d'évaluer l'impact, il convient de noter que les États participants tiennent à pérenniser ces processus informels, flexibles et non contraignants, ce qui laisse penser qu'ils les jugent utiles.

3.4 Enjeux transversaux

Bien qu'ils ne soient pas spécifiques à la coopération régionale et interrégionale sur la migration et le développement et, partant, n'entrent pas techniquement dans le champ d'étude de ce document, quelques enjeux sont communs à de nombreux domaines relatifs à la migration et au développement et doivent être mentionnés brièvement dans le contexte des initiatives et des processus régionaux. L'absence de données sur la migration en général et plus particulièrement sur les liens complexes qui existent entre la migration et le développement en est un¹⁶. Le manque de capacités dans des domaines tels que l'infrastructure administrative, les systèmes opérationnels, la collecte de données et les capacités d'analyse, les cadres juridiques et réglementaires et les ressources humaines en est un autre. Si le manque de capacités pose souvent un problème particulier aux États moins développés, il touche aussi d'autres États, eu égard à nécessité de réviser souvent les politiques pour faire face à des circonstances qui changent fréquemment. Un troisième défi transversal est la relation complexe qui existe entre la migration, le développement et d'autres domaines, en particulier ceux qui prennent une importance croissante – par exemple, le changement climatique et un marché du travail de plus en plus mondialisé. Il peut dès lors se révéler difficile de comprendre les interrelations et de définir des actions cohérentes et efficaces.

¹⁵ La Session 3.2 de la Table ronde du FMMD à Manille aura pour thème « Cohérence politique et institutionnelle sur la migration et le développement au sein des gouvernements » et sera l'occasion de débattre plus en détail des défis que pose la cohérence.

¹⁶ La Session 3.1 de la Table ronde du FMMD à Manille fera le point sur les efforts déployés dans et entre les pays pour renforcer la collecte de données et mesurer les impacts de la migration sur le développement, en vue d'une élaboration des politiques et d'une coopération plus synergiques en matière de migration et de développement.

4. QUESTIONS POUR ORIENTER LA DISCUSSION – MARCHES A SUIVRE POSSIBLES

4.1 Questions

Les questions ci-après, qui découlent des divers enjeux décrits dans la section précédente, sont proposées pour orienter la discussion.

4.1.1 Assurer la cohérence

a) Pour commencer, dans quelle mesure les PCR et d'autres forums régionaux et interrégionaux de consultation sur la migration induisent-ils des changements dans les politiques de migration et de développement au niveau national ?

b) Le cas échéant, comment les considérations liées au développement devraient-elles être intégrées dans les travaux des PCR et les programmes liés à la migration d'autres forums et processus régionaux et interrégionaux ? Comment encourager cette démarche et comment assurer une plus grande cohérence entre les forums et les processus concernés, en veillant notamment à garantir la cohérence des positions prises par les représentants des gouvernements dans les différents forums auxquels ils participent ?

c) Comment fournir plus régulièrement des informations sur les travaux des forums et des processus régionaux et interrégionaux ? Comment assurer des échanges réguliers d'informations entre les divers forums de consultation régionaux et interrégionaux traitant de la migration, notamment au sujet de la réalisation des objectifs liés à la migration et au développement, le cas échéant ?

d) Y a-t-il, dans les déclarations, plans d'action, etc., des divers forums et processus régionaux et interrégionaux, des thèmes/objectifs communs, auxquels il serait utile de donner une impulsion aux fins d'assurer une plus grande cohérence ?

e) Comment peut-on veiller à ce que les dialogues interrégionaux sur la migration soient équilibrés et bénéfiques dans la même mesure pour chacune des régions participantes ?

f) Quels rôles se renforçant mutuellement pourraient jouer le FMMD et ces forums ? Par exemple, quel rôle le FMMD pourrait-il et devrait-il jouer pour faire mieux connaître et promouvoir les forums régionaux et interrégionaux traitant de la migration et du développement ? Quel rôle le FMMD pourrait-il et devrait-il jouer pour développer les liens entre eux ? Quels enseignements le FMMD peut-il tirer des expériences des forums régionaux et interrégionaux en matière de dialogue informel sur la migration ?

4.1.2 Mise en œuvre effective des résultats

a) Des liens entre ces forums pourraient-ils contribuer à aborder les problèmes de mise en œuvre des défis que certains ont constatés ? Quelles autres mesures seraient nécessaires pour garantir une meilleure mise en œuvre des résultats ?

4.1.3 Évaluation de l'impact

a) Les États participants à des forums et des processus régionaux et interrégionaux estimeraient-ils utile de réaliser un examen d'un forum/processus donné, dans le cadre de leurs activités, mais aussi pour informer d'autres PCR/forums sur les pratiques efficaces et les enseignements tirés dans le domaine du dialogue et de la coopération entre les États ?

4.2 Marches à suivre possibles

Les « marches à suivre possibles » ci-après sont proposées à des fins d'examen et de discussion. Elles prennent appui sur les questions posées ci-dessus et sont proposées pour aider les délégués participant à la Session 3.3 à définir des résultats pratiques et orientés vers l'action. Elles ne sont pas destinées à exclure des résultats différents ou additionnels.

4.2.1 Assurer la cohérence

a) Un lien pourrait être établi, à titre expérimental, entre le FMMD et un ou plusieurs forums régionaux ou interrégionaux sur une base pilote : par exemple, les gouvernements présidant ces forums pourraient être invités à s'exprimer, à ce titre, devant les réunions des Amis du Forum, et devant le FMMD lui-même, en plus de parler au nom de leur pays. De surcroît, des représentants du FMMD pourraient, le cas échéant, être invités en qualité d'observateurs aux réunions des forums régionaux/interrégionaux choisis.

b) Les gouvernements intéressés pourraient faire des efforts renouvelés pour veiller à ce que leurs représentants adoptent des positions consistantes et cohérentes sur la migration et le développement dans tous les forums et processus régionaux et interrégionaux auxquels ils participent.

4.2.2 Mise en œuvre effective des résultats

Les gouvernements assurant une présidence et/ou les secrétariats d'un PCR et un dialogue politique interrégional, respectivement, pourraient convenir, à titre expérimental, de poursuivre et d'assurer le suivi technique et la mise en œuvre des recommandations et des engagements au niveau politique.

4.2.3 Évaluation de l'impact

Un processus/forum régional opérant depuis un certain temps pourrait décider d'entreprendre une évaluation interne ou externe de ses activités, ses centres d'intérêt et son impact à ce jour, en vue de prendre en compte les faits nouveaux dans le monde et d'autres développements, notamment concernant la migration et le développement. Une telle évaluation pourrait mesurer les résultats du processus/forum à l'aune des objectifs et des buts établis – ce qui suppose, dans bien des cas, des échanges d'informations, des mesures de confiance, et un renforcement des capacités – plutôt qu'au regard d'objectifs imposés par l'extérieur.