

## **Document de réflexion**

(Version originale: Anglais)

### **Table ronde 3 -Politiques publiques et cohérence institutionnelle pour aborder la relation entre migration et développement**

#### ***Session de table ronde 3.3: Quelle est la meilleure façon pour les Processus régionaux de consultation (PRC) et les Forums interrégionaux (FIR) d'intégrer le lien entre migration et développement?***

**Co-présidents de la TR 3.3:** Gouvernements de l'Indonésie, du Maroc et de l'Espagne

**Membres de l'équipe ayant préparé la séance:** Australie, Bangladesh, Equateur, Mexique, Niger, République de Moldavie, Thaïlande, EUA, OIM et FNUAP

**Coordinateur de la Table ronde 3:** Dr. Rolph Jenny

Ce document a été rédigé en sa première version par Mme. Maureen Achieng et d'autres collègues de l'OIM, en consultation étroite avec le coordinateur de la TR 3, le docteur Rolph K. Jenny et avec des contributions des co-présidents de la séance 3.3 : Indonésie, Maroc, et Espagne. Des contributions et des commentaires furent également apportés tout le long du processus par l'équipe des gouvernements et de la séance 3.3. Le but de ce document est d'informer et de faciliter la discussion de la séance de Table ronde 3.3 pendant la réunion du FMMD au Mexique en novembre 2010. Il n'est pas exhaustif dans son approche et ne reflète pas nécessairement les points de vue des organisateurs du FMMD ni ceux des gouvernements et des organisations internationales impliqués dans le processus du FMMD.

## **1. Introduction**

Ce document constitue la base pour les préparatifs et les discussions autour de la Table ronde (TR) 3.3 du Quatrième Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD) en novembre 2010 au Mexique. Se basant aux résultats des délibérations des trois FMMD précédents, à propos du potentiel des Processus consultatifs régionaux (PCR) et les Forums interrégionaux (FIR) il cherche à explorer de façon productive le rapport entre la migration et le développement et évaluer en plus la façon dont ces processus peuvent intégrer de la meilleure façon le lien entre migration et développement dans leurs agendas.

En termes généraux, ce document accomplit ce qui suit :

- 1) Il rappelle les points saillants des discussions antérieures du FMMD sur la question des PCR et des FIR et leur contribution aux délibérations sur la migration et le développement jusqu'à présent.
- 2) Il examine la possible contribution des PCR et FIR au FMMD et vice-versa, à travers le prisme d'une capacité équilibrée et compréhensive sur le plan national.
- 3) Il suggère un nouveau paradigme sur la façon dont nous regardons les PCR et les FIR ainsi que leur contribution au lien entre migration et développement, y compris dans le contexte de politiques publiques améliorées et de la cohérence institutionnelle.
- 4) Il fait le point sur l'évolution de certains PCR et FIR sélectionnés, à la suite de la Troisième réunion du FMMD, en particulier de ceux qui furent nourris par leurs conclusions. Cette évolution peut, à son tour, nourrir cette Quatrième réunion du FMMD.
- 5) Il suggère de possibles domaines de pertinence pour le lien migration-développement, qui pourraient en principe améliorer les conclusions sur le développement des PCR et du dialogue visant la migration au sein des FIR.

## **2. Objectifs**

La TR 3.3 cherche à approfondir la réflexion sur les PCR et les FIR afin de discuter du rôle, aussi bien actuel que potentiel, que ces forums peuvent jouer afin d'influencer positivement le discours et les actions relatifs à la migration et au développement aux niveaux national et régional.

## **3. Antécédents**

Tout comme le FMMD, les PCR sont des processus informels, dirigés par les États et appartenants aux États, non contraignants, pour le dialogue sur une gamme de questions concernant la migration, qui sont déterminées par ceux-ci au moment de leur mise en place, ou déterminés par le paysage toujours changeant de la migration. En revanche, les FIR, situés dans un contexte interrégional, ont un caractère plus formel et abordent directement le lien entre migration et développement.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Il devient de plus en plus difficile de distinguer clairement entre les PCR et les FIR, notamment parce que certains PCR, tels que le Processus de Bali et le Processus de Colombo, impliquent aussi des pays de régions différentes. La différence réside principalement dans le point de vue thématique et dans le degré de formalité : les FIR se concentrent directement sur les implications de la migration pour le développement et sont d'une nature plus formelle. La Conférence ministérielle euro-africaine sur les migrations et le développement (Suivi de Rabat) peut

Aussi bien les PCR que les FIR impliquent des réunions répétées entre les États pour discuter de la migration et les thèmes liés, et varient de façon importante en ce qui concerne leurs compositions, leurs histoires, leurs objectifs et leurs cadres organisationnels. Leur rôle pour apporter des mécanismes critiques pour le dialogue et la coopération entre États sur des questions migratoires est de plus en plus reconnu, en particulier parce que la migration a cessé d'être une question abordée principalement comme une affaire de souveraineté nationale, pour devenir une question qui est progressivement comprise dans sa nécessité de faire l'objet d'un dialogue et une coopération plus approfondis entre les États et d'une approche thématique plus ample.

#### 4. Les précédentes délibérations du FMMD sur le rôle des PCR et des FIR

Dès le FMMD de Bruxelles en 2007 et jusqu'au FMMD d'Athènes en 2009, le rôle important joué par les PCR et les FIR en ce qui concerne l'optimisation du discours sur la migration a été discuté assez amplement, et mené à une compréhension plus large de la façon dont les PCR et les FIR sont structurés et du rôle qu'ils peuvent ou pourraient jouer.

Le **FMMD de Bruxelles** a élargi la compréhension sur la façon dont les PCR sont structurés et dont ils abordent, lorsqu'il en est ainsi, les questions relatives au lien entre migration et développement. Il a établi les **facteurs spécifiques qui ont une incidence sur la question de savoir si les questions migratoires doivent faire partie ou non de l'agenda d'un PRC**, tout en soulignant entre autres des questions telles que le financement, l'ampleur de la représentation ministérielle, la prédominance des États de pays en voie de développement par opposition aux pays développés ; et l'étendue de leur préoccupation par rapport aux questions de cohérence des politiques publiques.

Le **FMMD de Manille** a réitéré la notion de l'État comme partie prenante et du leadership de l'État dans le PCR. Il a également abordé de façon plus approfondie les **plus récents forums et initiatives interrégionaux (les FIR) et toute institution économique régionale** s'occupant à un degré de plus en plus important des questions de migration et de développement. Ces discussions ont fait avancer la compréhension des **pratiques régionales et interrégionales ayant prouvé leur efficacité pour promouvoir le dialogue entre États sur la migration**, en particulier dans la mesure où celles-là se rapportent à la migration et au développement. Ceci fut suivi par un examen détaillé des initiatives spécifiques entreprises par les PCR et les FIR surgies à partir du FMMD de Bruxelles, y inclus le partage d'information sur les niveaux des PCR et FIR. Les dialogues, ainsi qu'une gamme plus complète d'initiatives de coopération entre États menées dans les cinq principales régions du monde – les Amériques, Asie-Pacifique, l'Afrique, le Moyen Orient et l'Europe – furent également brièvement analysés, tout en reconnaissant qu'il subsiste d'immenses défis pour les politiques publiques. Parmi ces défis se trouvent la **nécessité d'une plus grande cohérence entre les divers forums régionaux et interrégionaux** ; la nécessité d'une **mise en place plus efficace des conclusions** ; et le besoin d'une meilleure **évaluation d'impact**.

Se basant sur les discussions des réunions précédentes du FMMD, et dans l'esprit de s'appuyer sur elles au lieu d'en être le seul écho, le **FMMD d'Athènes** a dégagé les **développements importants en ce domaine ayant eu lieu à la suite des deux premiers FMMD**. Parmi ces développements on compte: (1) la réalisation de la toute première réunion mondiale de PCR depuis le début du FMMD, tenue à Bangkok en juin 2009 ; (2) une étude compréhensive des répercussions des PCR sur la gouvernance en matière de migration ; et (3) des réunions-clé et autres développements dans le cadre de la Conférence ministérielle euro-africaine sur les migrations et le développement, en novembre 2008 et de ses résultats (un programme de coopération de trois ans) ; la Conférence sud-américaine sur la Migration

---

être considérée comme un FIR typique. La réunion de Bangkok de 2009 a convoqué 14 PCR et n'a inclus aucun FIR.

(CSAM) ; le Forum ibéro-américain sur la migration et le développement (FIBEMYD); et les Consultations ministérielles sur la migration de main-d'œuvre étranger et de l'emploi contractuel à l'intention des pays d'origine d'Asie (Processus de Colombo) ; les Consultations ministérielles sur l'emploi étranger et la main-d'œuvre contractuel à l'intention des pays d'origine et d'accueil d'Asie (Dialogue d'Abu Dhabi) ; la Conférence ministérielle de Bali sur le trafic des migrants, la traite des êtres humains et la criminalité internationale qui s'y rapporte (Processus de Bali) et le Dialogue sur la migration de transit en Méditerranée (MTM, de par ses sigles en anglais).

Il y a aujourd'hui sans doute une meilleure compréhension par les PCR et les FIR du dialogue et de la coopération sur des thèmes se rattachant à la migration, en particulier grâce à la décision des trois premières réunions du FMMD de se concentrer sur ces questions.

Le débat au sein du FMMD a contribué à une meilleure compréhension du lien entre migration et développement et a eu un certain effet sur la façon où les agendas des PCR et FIR ont évolué au cours des dernières années.

Un cas à considérer, par ailleurs d'une pertinence particulière pour ce document, est celui d'une démarche plus déterminée qui mobilise l'*ensemble du gouvernement* dans leurs réunions, avec la représentation d'une gamme plus importante de ministères à de plus nombreuses réunions de PCR et de FIR que lors des étapes initiales de leur existence, ce qui invariablement introduit dans leurs agendas des thèmes tels que les répercussions de la migration sur le développement, qui autrement pourrait ne pas avoir été là. L'attention constante portée par le FMMD aux politiques publiques et à la cohérence institutionnelle sur la migration et le développement a contribué à cette démarche.

Plusieurs PCR et FIR tiennent à présent des réunions sur le thème spécifique de la migration et le développement, pour pouvoir se préparer à leur participation au FMMD.

Ainsi qu'il en a été pour ses prédécesseurs, le défi du FMMD de Puerto Vallarta sera de développer et faire avancer significativement la discussion sur ce sujet si important.

## **5. Développements importants après le FMMD<sup>2</sup> d'Athènes**

Une tendance est claire: le dialogue et la coopération entre États sur la migration au niveau régional et interrégional est en plein essor. De nouveaux dialogues sur des thèmes touchant à la migration continuent à émerger, en particulier le Dialogue Union européenne/Amérique latine-Caraïbes (UE/ALC).

La vitalité du grand nombre de dialogues en cours est continuellement réaffirmée par leurs décisions sur la route à suivre. Encore, plusieurs de ces dialogues sont en train d'élargir leur couverture thématique/substantielle et la portée de leurs activités. Se nourrissant des résultats des délibérations du FMMD Athènes, et informés dans la même mesure par l'évolution de la migration et le développement des débats à l'intérieur de leurs régions respectives, plusieurs PCR et forums de dialogue interrégional ont fait monter d'un cran le dialogue et les actions concernant cet aspect de la migration.

Il est toujours important de noter qu'un petit nombre de pays qui n'appartiennent pas à l'heure actuelle à aucun PCR – tels que certains pays d'Afrique Centrale, des Caraïbes et du Moyen Orient, sont en ce moment en train de débattre de la possibilité de créer des PCR qui pourraient leur permettre d'aborder de façon plus efficace les questions migratoires qui les représentent un intérêt commun.

---

<sup>2</sup> Des informations plus détaillées sur certains de ces développements sont mis en exergue dans l'Annexe de ce document.

## 6. Comment faire progresser la discussion à Puerto Vallarta

Il est important d'établir que les questions de migration et développement font partie intégrante de tout système de gestion de la migration, et ne constituent pas de thèmes séparés, ce qui peut suggérer la façon dont ils sont traités. La migration étant une question à caractère si multiple, exige une démarche compréhensive sur les plans national, régional et international.

Il existe clairement, bien qu'à des degrés variables, une **déficience de capacité aux niveaux national et, par conséquent, régional et mondial**. Ce manque de capacité – y compris l'absence d'une compréhension de la migration dans sa pleine complexité – est la cause de la démarche souvent compartimentée qui caractérise les perspectives gouvernementales sur les questions migratoires, et par conséquent la façon de considérer la question de la migration et du développement comme un rajout.

Sur cette toile de fond, à moins que les nécessités de renforcement des capacités dans le domaine de la gestion de la migration<sup>3</sup> au niveau national soient vraiment abordées, il sera difficile pour tout gouvernement ou société qu'il soit de suivre une démarche compréhensive et équilibrée de la migration, qui examine le phénomène dans toute sa complexité, y compris les questions qui se rattachent directement à la migration et au développement.

Aborder la nécessité d'un renforcement des capacités au niveau national mènera aussi, invariablement, à **une plus grande cohérence des politiques publiques et des institutions pour une démarche « d'ensemble du gouvernement »** envers la migration et le développement, assurant ainsi une vision plus consistante sur le lien entre ces deux domaines.

En outre, les gouvernements nationaux constituent les briques dans l'édification des PCR et des FIR. **Une faible capacité dans ce domaine de la gouvernance sur le plan national se traduit par la même faible capacité au niveau des PCR et des FIR**. Par conséquent, l'aspiration de faire que les PCR et les FIR prennent pleinement en compte le lien entre migration et développement implique tout d'abord et surtout le renforcement des capacités des gouvernements qui les constituent.

Évidemment, il y a une relation à deux sens entre le niveau des États individuels et le niveau des PCR et des FIR. En premier lieu, les États fixent l'agenda des PCR et des FIR. En deuxième, cependant, la participation même des États dans ces forums influence aussi leur pensée et les priorités migratoires qu'ils établissent et, par là, les questions qu'ils choisissent d'aborder au niveau régional et aux autres niveaux.

Alors que les PCR et les FIR sont des forums dirigés par les États et leurs agendas sont donc déterminées par les États qui les dirigent et en sont les propriétaires, dans la mesure où ceux-ci seront plus forts et mieux établis, le mieux ils se développeront et s'adapteront aux préoccupations changeantes concernant la migration. Ceci se base sur de nouvelles connaissances acquises à partir de l'interaction entre leurs membres, entre les OCR et les forums interrégionaux, et avec des forums mondiaux tels que le FMMD.

Cette sorte d'interaction a le potentiel de mener à **l'inclusion dans les délibérations des PCR de questions concernant directement le lien entre migration et développement, même si**

---

<sup>3</sup> Dans le contexte de la gestion des migrations le renforcement des capacités doit être compris comme un processus de renforcement de la connaissance, des compétences, des habiletés, des ressources, des structures et des processus dont les États et les institutions ont besoin pour atteindre leurs objectifs de façon efficace et durable, ainsi pour s'adapter aux changements. Plus précisément, le renforcement des capacités dans le domaine de la gestion des migrations comprend comme ses éléments clé: plus de données en temps opportun et plus précises sur les migrations et le marché du travail; l'assistance pour définir les buts et les priorités ses politiques nationales de migration; la formation de fonctionnaires chargés de la migration; le développement d'un cadre juridique efficace et juste; de structures administratives cohérentes; de mécanismes consultatifs entre le gouvernement et d'autres parties prenantes; et la coopération internationale. *The Future of Migration: Building Capacities for Change*, IOM World Migration Report 2010 (à paraître).

**ceci n'a pas été déclaré une priorité thématique dès le départ.** Par conséquent il est crucial, au-delà des préoccupations se rapportant au renforcement des capacités et d'une plus grande cohérence des politiques publiques au niveau national, que les PCR soient renforcées,

**This entire note was left out of the paper I received. It is untranslated. I don't know how to "build it in"**

<sup>3</sup> Capacity building in the context of migration management should be understood as the process of strengthening the knowledge, abilities, skills, resources, structures and processes that States and institutions need in order to achieve their goals effectively and sustainably, and to adapt to change. More specifically, capacity building in migration management includes as key components: more timely and accurate migration and labour market data; assistance in defining national migration policy goals and priorities; training of migration officials; development of an effective and equitable legal framework; coherent administrative structures; consultation mechanisms between government and other national stakeholders; and international cooperation. *The Future of Migration: Building Capacities for Change*, IOM World Migration Report 2010 (forthcoming).

en telle sorte qu'elles puissent constituer les forums régionaux dynamiques avec des échanges et des partages d'expériences compréhensifs qu'ils cherchent à devenir. Dans la mesure du possible, les connaissances et les outils pourraient être mis à disposition des PCR pour qu'ils puissent prendre des décisions bien informées quant à la façon et, le cas échéant, même d'incorporer dans leurs agendas les questions touchant à la migration et au développement.

Une meilleure compréhension de certains sujets amènerait probablement à des délibérations plus ciblées de la part des PCR, comprenant des questions comme :

- **le rôle que peuvent jouer une association réelle et une responsabilité partagée entre les États ;**
- **le potentiel d'une migration bien gérée de contribuer à l'avancement des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ;**
- **les bénéfices dont pourraient profiter les États à partir d'un dialogue et d'une coopération renforcées avec les groupes de diaspora ; et**
- **des mesures pour faire face à la "fuite de cerveaux" et à la "circulation de cerveaux" dans un contexte de développement.**

## **7. Les PCR, les FIR et le lien entre migration et développement: une nouvelle compréhension**

Se basant sur les trouvailles d'une étude sur les PCR commanditée par l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM) avec le soutien de la fondation John D. et Catherine T. MacArthur en 2009<sup>4</sup>, les effets des PCR sur la gouvernance migratoire sont compris à l'heure actuelle dans une perspective tout à fait nouvelle. L'étude soulignait le fait que les PCR ne peuvent pas être évalués simplement en termes de leur effet au niveau national (i.e. des politiques publiques, des lois et des pratiques), où leur fonction est plutôt complémentaire que déterminante. Plutôt, les contributions des PCR sont de portée plus large et complexe, et sont en rapport avec leur rôle dans : i) le renforcement de la confiance et le renforcement de la compréhension sur les questions migratoires entre les États, **y compris le lien entre migration et développement** ; ii) la création de consensus et la mise en marche d'une convergence de positions sur la migration ; et, finalement, iii) le renforcement des capacités et une influence sur les transformations en matière de dispositions institutionnelles, lois, politiques et pratiques dans le domaine de la gestion migratoire au niveaux national et régional.

Souvent les délibérations sur le rôle potentiel des PCR pour faire avancer le débat sur la migration et le développement passent souvent sous silence le rôle critique que jouent déjà les PCR pour améliorer le **processus** de la migration et, par conséquent, ses effets sur le développement.

---

<sup>4</sup> Hansen, R (2010) *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. IOM Migration Research Series No. 38. Disponible sur [www.iom.int/rcp](http://www.iom.int/rcp)

Pour faire avancer la discussion sur ce thème, il y a trois points qui méritent d'être soulignés:

- a) Tous les PCR et les FIR se concentrent sur une facette ou l'autre de la migration. De par leur simple existence et indépendamment du centre d'intérêt thématique principal de leur choix, les PCR et les FIR sont en train de contribuer ainsi à une nouvelle pensée et à de nouvelles façons d'aborder la migration avec un point de vue qui vise à renforcer les résultats potentiellement positifs pour les migrants eux-mêmes, ainsi que pour les pays d'origine et d'accueil, et à limiter les effets (potentiellement) négatifs. C'est ce contexte qui vient mettre en relief plusieurs des questions qui sont devenues le centre d'intérêt principal des discussions sur la migration et le développement, telles que la migration de main d'œuvre et la nécessité de protéger les droits des migrants et réduire les coûts préalables, assurant leur intégrité dans le processus de recrutement, facilitant l'utilisation productive du rapatriement de fonds, la nécessité de mieux équilibrer les contributions de la diaspora, et autres questions.
- b) Des régimes migratoires bien administrés sont fondés sur une démarche qui inclurait tous les acteurs et perspectives pertinents pour garantir que la migration soit considérée en son ensemble, lui permettant de renforcer ses résultats quant au développement pour les individus ainsi que pour les sociétés.
- c) Les PCR et les FIR sont influencés par leurs membres et vice versa, ce qui a pour effet d'informer les politiques publiques et les actions sur la migration aux niveaux nationaux. L'expérience obtenue à ce jour, tel qu'illustré par l'étude sur les PCR mentionnée ci-dessus suggère, que la participation d'un État à un PCR ou FIR a souvent pour résultat des améliorations dans les communications et dans la coordination entre les institutions gouvernementales au niveau national, et une compréhension et définition communes de concepts clé, qui amène à un renforcement des capacités et de la cohérence des politiques publiques au niveau national. Le résultat en est une meilleure gouvernance migratoire, qui est en elle-même et par elle-même un facteur crucial dans le contexte d'une discussion sur le développement.

Par conséquent, les PCR et les FIR, quel que soit l'aspect de la migration sur lequel ils choisissent de se concentrer, peuvent avoir des retombées positives sur le rapport entre migration et développement.

## 8. Questions pour orienter la discussion

1. Quelle est la façon de mettre en place une **démarche « d'ensemble du gouvernement »** pour la gestion migratoire ? Quelles sortes de **capacités, mécanismes et coordination institutionnels et stratégies de communication** sont-elles nécessaires au niveau des gouvernements individuels, pour participer de façon efficace aux PCR et aux FIR ? Quelles sortes de capacités et mécanismes sont-ils nécessaires pour promouvoir une meilleure compréhension du lien entre migration et développement dans les agendas des PCR ?
2. Quelles **connaissances, données et outils** (par exemple, des profils migratoires au niveau régional/sous-régional) sont-ils les plus nécessaires aux PCR et aux FIR pour prendre des décisions informées sur la façon d'incorporer les thèmes touchant à la migration et au développement dans leurs agendas ? Quel rôle y a-t-il pour le FMMD en termes de soutien au développement et de dissémination des connaissances et des outils nécessaires ?
3. Quel ordre d'importance a revêtu la **fertilisation croisée** entre et parmi les PCR et les FIR, par exemple pour **introduire des thèmes spécifiques sur la migration et le**

**développement-dans leurs agendas**, ou pour renforcer la coopération sur la migration et le développement entre les pays d'origine, de transit et d'accueil ?

4. Comment pourrait-on renforcer les **rétro informations** entre les PCR et les FIR, d'un côté, et le FMMD, de l'autre ? Par exemple, un processus serait-il envisageable au moyen duquel les **PCR et les FIR intéressés pourraient relever un sujet spécifique défini pendant une réunion du FMMD** et l'inclure dans leurs agendas annuels, en plus de leurs domaines d'intérêt particuliers, serait envisageable ?
4. Quelles actions sont nécessaires pour **soutenir les pays qui ne sont pas membres à l'heure actuelle d'aucun PCR** à se joindre à un tel processus, ou pour faciliter la création de nouveaux PCR pour aborder les questions migratoires qui les préoccupent ? De quelle façon le FMMD pourrait-il soutenir ces actions ?

## 9. Résultats possibles de la discussion de la séance de Table ronde

- En sus de l'attention continuée accordée à une **capacité** améliorée et à des **politiques publiques et une cohérence institutionnelle** renforcées dans les systèmes migratoires des pays en voie de développement et développés, une interaction et des échanges plus significatifs et systématiques entre les PCR et les FIR peuvent, en certains cas, requérir un renforcement des capacités au niveau régional.
- Dans certains cas, il peut être nécessaire que les PCR et les FIR **donnent priorité à leurs propres thèmes** et agendas, afin d'éviter une duplication d'efforts.
- Les PCR et les FIR peuvent souhaiter **faire avancer un sujet spécifique sur la migration et le développement** abordé par le FMMD et évaluer ses implications et effets aux niveaux régional et interrégional.
- En même temps que la réflexion sur la meilleure façon dont les PCR et les FIR pourraient aborder les questions relatives à la migration et au développement se poursuivra pendant les années à venir, la **nature** de ces regroupements **dirigés par les États bien qu'inclusive** doit être réaffirmée et soutenue, y compris par les institutions intergouvernementales et les experts qui contribuent à étayer leur travail.
- Rappelant les conclusions de la Réunion mondiale des présidents et secrétariats des PCR, réalisée à Bangkok, Thaïlande, en juin 2009, présentées au FMMD d'Athènes, une **réunion de suivi des PCR et des FIR** pourrait être envisagée pour 2011. Ceci pourrait servir à promouvoir des échanges plus substantiels et la fertilisation croisée entre eux, informée par et informant à son tour les progrès futurs du FMMD.

*(14 Octobre 2010)*