



Assemblée générale

Distr. générale
3 février 2017
Français
Original : anglais

Soixante et onzième session

Points 13, 21 et 117 de l'ordre du jour

Application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes

Mondialisation et interdépendance

Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport de son Représentant spécial pour les migrations, Peter Sutherland, qui occupe cette fonction depuis plus de 11 ans. Le rapport contient un programme d'action tourné vers l'avenir, ainsi que 16 recommandations visant à améliorer la gestion des migrations dans le cadre de la coopération internationale.

Le travail novateur du Représentant spécial a contribué à faire en sorte que les migrations et la mobilité humaine figurent parmi les préoccupations internationales, tout en favorisant la confiance, la coopération et le progrès. Le rapport repose sur les mêmes principes fondamentaux que ceux qui caractérisent le mandat du Représentant spécial, à savoir un attachement profond à la dignité de chaque être humain.

Près de deux années ont été nécessaires pour élaborer les recommandations formulées par le Représentant spécial dans son rapport, lequel a pris en compte les avis de nombreux experts, dont la contribution est mentionnée dans l'annexe au présent rapport.

Lorsque le Représentant spécial est tombé gravement malade en septembre 2016, ses recommandations étaient déjà bien établies. Dans les mois qui ont suivi, les membres de son équipe de rédaction ont travaillé en étroite collaboration avec les hauts responsables et les experts du Secrétariat pour mettre la dernière main au rapport.

En fin de compte, le rapport, dans lequel le Représentant spécial présente son plan d'action visant à améliorer la gouvernance des migrations internationales, traduit bien l'opinion personnelle de ce dernier sur les différents sujets abordés.



Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations

Résumé

Dans le présent rapport, le Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations formule des recommandations visant à améliorer la gestion des migrations dans le cadre de la coopération internationale et propose des moyens de renforcer l'engagement de l'Organisation des Nations Unies en matière de migrations, dans le droit fil de ce que l'Assemblée générale avait énoncé dans ses résolutions 70/302 et 71/1. Si le rapport est adressé aux États Membres, il peut être utile à toutes les parties intéressées. S'inspirant de l'expérience acquise par le Représentant spécial pour les migrations, le rapport a été établi dans la perspective de l'élaboration du pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, que les États Membres se sont engagés à négocier dès le début de 2017 et qui aboutira à la tenue, en 2018, d'une conférence intergouvernementale sur les migrations internationales à laquelle le pacte mondial sera présenté en vue de son adoption (résolution 71/1, annexe II, par. 9). Le présent rapport s'articule autour de trois parties. Dans l'introduction, le Représentant spécial avance l'idée que, face aux préoccupations de la population, les États seront bien mieux à même de rétablir le contrôle des personnes qui entrent et séjournent sur leur territoire s'ils travaillent de concert plutôt que de manière isolée, favorisant ainsi des migrations qui se déroulent dans des conditions de sécurité et en toute légalité, ce qui est de loin préférable à la clandestinité. La deuxième partie contient un programme d'action qui repose sur trois séries d'engagements, entre les États et les migrants, entre les États eux-mêmes, et entre les États et d'autres parties prenantes, ainsi que sur les cinq priorités stratégiques suivantes : a) gérer les déplacements liés aux crises et protéger les migrants en situation de vulnérabilité; b) ouvrir des perspectives en faveur de la mobilité de la main-d'œuvre et de la transférabilité des compétences; c) assurer des migrations ordonnées, y compris les retours; d) favoriser l'intégration des migrants et le développement; e) renforcer les capacités en matière de gouvernance des migrations. Dans la dernière partie, le Représentant spécial présente 16 recommandations sur la façon dont les groupes d'États qui le souhaitent peuvent commencer, en collaboration avec d'autres parties prenantes, à réfléchir à ces priorités, et se mettre d'accord progressivement sur les caractéristiques que devra avoir la structure internationale dédiée aux migrations en 2018 et au-delà.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
A. Quelles solutions apporter à ces problèmes bien réels?	4
B. Où en sommes-nous?	6
C.et que devons-nous faire?	7
II. Programme d'action	7
A. Engagements des États envers les migrants	8
B. Engagements entre États	12
C. Engagements entre les États et d'autres parties prenantes	16
III. Recommandations	18
A. Gérer les déplacements liés aux crises et protéger les migrants en situation de vulnérabilité	18
B. Ouvrir des perspectives en faveur de la mobilité de la main-d'œuvre et de la transférabilité des compétences	22
C. Assurer des migrations ordonnées, y compris les retours	24
D. Promouvoir l'intégration des migrants et le développement	25
E. Renforcement des capacités en matière de gouvernance des migrations	28
IV. Conclusion	34
Annexe	36

I. Introduction

1. Sans les migrations, les sociétés du monde entier n'auraient jamais atteint leur niveau de développement actuel. Il n'est donc ni surprenant ni regrettable de constater qu'à l'heure actuelle, où la population mondiale est passée du simple au double en un demi-siècle et où les voyages et les communications se font de plus en plus rapidement et aisément, les personnes se déplaçant d'un pays à un autre sont toujours plus nombreuses. Des millions de personnes sont concernées par ces bouleversements, mais aussi des sociétés entières et ce, aux quatre coins du monde. Les prochaines décennies devraient être marquées par des avancées en matière de développement; de plus en plus de personnes souhaiteront migrer, et auront davantage de moyens de le faire¹. De nombreux facteurs influent sur ces décisions, c'est pourquoi il est difficile de prévoir qui se déplacera, quand et où. Pourtant, les facteurs structurels qui favorisent les migrations, tels que les déséquilibres démographiques, les inégalités économiques, les conflits, les catastrophes et les effets des changements climatiques, sont tous susceptibles de perdurer, voire de s'intensifier. Ces tendances ne s'inverseront pas de sitôt. Les migrations ne sont donc pas appelées à disparaître.

2. Il s'agit d'une réalité que nous devons admettre et à laquelle nous devons nous préparer. Les migrants ont beaucoup à apporter à leur nouvelle patrie : ils occupent des emplois pour lesquels l'offre existe, paient des impôts et sont souvent porteurs d'idées nouvelles qui diversifient davantage et redynamisent la société. Les migrants internationaux apportent également une contribution à leur pays d'origine. De manière générale, peu de temps après leur arrivée, ils commencent à envoyer de l'argent à leur famille restée au pays. Ce sont ainsi un peu plus de 500 milliards de dollars qui ont été envoyés en 2016; ce sont des sommes qui servent à renforcer le capital humain et qui, lorsqu'elles sont investies de façon productive, peuvent créer de la richesse. Parmi ces migrants qui restent à l'étranger et réussissent, certains deviennent investisseurs dans leur pays d'origine, apportant ainsi du capital et favorisant le commerce, les échanges d'idées et les transferts de compétences et de technologies, ce qui permet à ces pays de s'intégrer davantage dans la communauté mondiale.

A. Quelles solutions apporter à ces problèmes bien réels?

3. Il s'agit là toutefois de généralisations. Si les bienfaits des migrations sont réels, il peuvent mettre du temps à se matérialiser, alors que les coûts associés aux migrations apparaissent d'emblée. Et certaines personnes, parfois même des groupes sociaux de grande taille, considèrent que les migrations sont forcément préjudiciables. Il ne faut pas faire fi de leurs préoccupations; elles peuvent et doivent être prises en compte. Les pouvoirs publics doivent faire des efforts à cet égard, mais aussi la société dans son ensemble. Plutôt que d'attiser les craintes ou d'exagérer les problèmes, il convient de les recenser de manière systématique et de s'efforcer de trouver des solutions pratiques.

4. Surtout, il en va de l'intérêt de tous que les migrations se déroulent de manière sûre et légale, et qu'elles soient réglementées, plutôt que clandestines.

¹ Michael A Clemens, « Does Development Reduce Migration? », Institute for the Study of Labor, document d'analyse n° 8592, octobre 2014 (<http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>).

Les migrations clandestines ne font pas qu'exposer les autres travailleurs à une concurrence déloyale, provoquant le ressentiment et abaissant la qualité globale du bien-être, de la sécurité et de la santé publique, elles mettent également les migrants à la merci de trafiquants et d'employeurs peu scrupuleux, qui sont susceptibles de les soumettre aux pires maltraitements, parfois décrites comme de « l'esclavage moderne », un phénomène odieux pour l'humanité tout entière.

5. Hélas, ces dernières années, cette question fait de nouveau les gros titres, en raison du déplacement non réglementé de nombreuses personnes ayant fui leur foyer pour échapper à la guerre et à l'oppression brutale, mais aussi aux catastrophes naturelles, à la faim et aux crises économiques. Leur arrivée spontanée se heurte à des réactions de plus en plus hostiles de la part de la population, mue par le sentiment que les pays ne contrôlent plus leurs frontières. Les États se doivent de réagir. Ils le font souvent de manière défensive, en construisant des murs (ou en promettant d'en construire), et en insistant sur leur droit souverain de considérer les politiques migratoires comme une question purement nationale et de prendre des décisions en ce sens, sans ingérence extérieure. Or, lorsque les migrants franchissent les frontières nationales², la question prend une dimension internationale. Les États peuvent et doivent s'entraider, mais aussi œuvrer de concert à l'échelle régionale et au sein de la communauté internationale.

6. Les migrations forcées et l'afflux de réfugiés sont peut-être le défi le plus difficile avec lequel la communauté internationale est aux prises. Nous avons le devoir : a) de nous attaquer aux causes profondes des migrations forcées; b) d'atténuer les terribles souffrances de ceux qui sont obligés de quitter leur foyer; c) de trouver des solutions à leur détresse. Sur ces trois fronts, les États ont échoué, l'ONU également. Au cours de l'année écoulée, une énergie considérable a été consacrée à tenter d'améliorer l'action menée au niveau mondial, au moyen notamment de réunions internationales de haut niveau³. À juste titre, la question des déplacements massifs de réfugiés et de migrants figure au premier rang des préoccupations politiques actuelles. Mais nous ne devons pas pour autant oublier l'importance qu'ont depuis toujours les migrations régulières et organisées, que ce soit pour le travail, les études ou le regroupement familial.

7. L'Organisation des Nations Unies, la principale instance où les États peuvent œuvrer ensemble à forger un consensus politique sur les règles et normes en matière de comportement international, a un rôle important à jouer. L'Organisation apporte une aide humanitaire aux personnes qui en ont besoin et peut aider les États Membres à élaborer et à mettre en œuvre des politiques migratoires et des politiques ayant des répercussions sur les migrations; contribue au développement des

² Bien que beaucoup de migrations se déroulent dans les États-nations, en particulier dans les grands, le présent rapport se concentre sur les migrations internationales.

³ Notamment, la conférence de soutien à la Syrie et à la région, tenue à Londres le 4 février 2016; la table ronde de Solutions Alliance, tenue à Bruxelles les 9 et 10 février 2016; la réunion ministérielle du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sur les voies d'admission des réfugiés syriens, tenue à Genève le 30 mars 2016; le Forum sur les nouvelles approches en matière de déplacements forcés prolongés, tenue à Wilton Park (Royaume-Uni) du 4 au 6 avril 2016; le Sommet mondial sur l'action humanitaire, tenu à Istanbul (Turquie), les 24 et 25 mai 2016; la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants, tenue à New York le 19 septembre 2016; le Sommet des dirigeants sur la crise mondiale des réfugiés, organisé le 20 septembre 2016 par les États-Unis d'Amérique au Siège de l'ONU à New York.

capacités institutionnelles; recueil et analyse des données, portant notamment sur les estimations démographiques et les déplacements de population.

8. C'est la raison pour laquelle en 2005, le Secrétaire général d'alors, Kofi Annan, a nommé le premier Représentant spécial pour les migrations, qui a été chargé de veiller à ce que celles-ci reçoivent l'attention politique qu'elles méritent et d'aider les États Membres à adopter des lignes d'action qui profitent non seulement aux migrants mais aussi aux pays d'origine, de transit et de destination. J'ai l'honneur d'occuper cette fonction depuis 11 ans, alors que cette question gagne de plus en plus de terrain sur la scène internationale ainsi que dans le débat public.

B. Où en sommes-nous?

9. Des progrès considérables ont été accomplis ces 20 dernières années : les États comprennent mieux les dynamiques des migrations et les différentes stratégies politiques, et sont davantage disposés à débattre de cette question dans le cadre de mécanismes intergouvernementaux et ce, grâce à la confiance qui s'est établie au fil d'une longue série de dialogues de haut niveau organisés par l'ONU et de dialogues informels tenus lors du Forum mondial sur la migration et le développement, et aujourd'hui, les acteurs non étatiques sont plus volontiers considérés comme des partenaires. Des avancées ont été également réalisées dans le domaine de la normalisation, notamment avec l'adoption par l'Organisation internationale du Travail, en 2011, de la Convention sur les travailleuses et travailleurs domestiques et l'élaboration de directives par et pour les États dans divers domaines de la gestion des migrations. En outre, en 2016, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a rejoint le système des Nations Unies, une étape qui semblait infranchissable encore récemment et qui n'avait que trop tardé; cela devrait renforcer à la fois l'OIM et l'ONU, mais aussi profiter aux migrants.

10. En 2015, les dirigeants de tous les États Membres de l'ONU ont adopté, dans le cadre de l'Assemblée générale, la résolution [70/1](#) intitulée « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 », laquelle contient une série d'engagements universellement applicables (y compris les objectifs de développement durable et le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement) visant à améliorer le sort des populations et de la planète, à atteindre d'ici à 2030. Les objectifs de développement durable reposent sur le principe fondamental selon lequel les États ont une responsabilité et un intérêt collectifs à faire en sorte que les progrès économiques, sociaux et environnementaux ne laissent pas les populations vulnérables de côté. Au titre de l'objectif 10.7, les États se sont engagés à coopérer en vue de « faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sûre, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques migratoires planifiées et bien gérées ».

11. Malheureusement, les États tendent à avoir des conceptions très différentes de ce que l'expression « migrations bien gérées » signifie dans la pratique. Certains y voient une plus grande ouverture; d'autres l'entendent comme une interdiction. Quoi qu'il en soit, toutes les interprétations doivent être fidèles à l'esprit du Programme 2030.

12. Le 19 septembre 2016, les dirigeants du monde, réunis au Siège de l'ONU, ont participé à la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur la gestion

des déplacements massifs de réfugiés et de migrants. Dans la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, document final de la réunion, les États ont reconnu qu'il importait de renforcer la coopération internationale en matière de migrations et ont lancé des consultations, qui dureront deux ans, visant à élaborer deux pactes mondiaux : un pacte mondial sur les réfugiés⁴ et un pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, qui sera soumis pour adoption lors d'une conférence intergouvernementale qui se tiendra en 2018⁵. Les États disposent ainsi de deux ans pour préciser leurs responsabilités mutuelles et leurs responsabilités à l'égard des migrants, tout en s'attendant à la mise en œuvre du Programme 2030. S'ils font preuve d'ambition, comme je l'espère, les États se serviront du pacte mondial pour fixer des normes dans des domaines clés de la gouvernance des migrations, qu'ils s'engageront à respecter et, chaque fois que possible, à dépasser, grâce à des politiques nationales et des accords bilatéraux et régionaux.

C.et que devons-nous faire?

13. Il faut utiliser les deux prochaines années de manière constructive en vue de trouver des solutions justes et pratiques aux problèmes avec lesquels tous les États sont aux prises. Toutes les branches concernées des administrations devraient être associées aux négociations du pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, pas seulement celles qui sont chargées de la coopération internationale et de la coopération au service du développement, ainsi que les ministères de l'intérieur, qui ont souvent le dernier mot en ce qui concerne les questions ayant trait aux politiques migratoires. Les nombreux acteurs non gouvernementaux qui contribuent aujourd'hui à façonner les questions migratoires doivent également être autorisés à participer à l'élaboration du pacte, car celui-ci sera également le leur et ils auront une responsabilité à assumer à cet égard.

14. Je demande instamment à tous les États Membres et, de fait, à toutes les parties ayant un rôle à jouer dans les processus migratoires, de ne pas tarder à prendre des mesures, mais aussi de former dès maintenant des alliances pour faire progresser les priorités qu'ils ont en commun. En élargissant le cercle des participants, nous aurons de meilleures chances de faire du pacte mondial le cadre directeur pour les politiques migratoires qu'il doit être. Je souhaite que le présent rapport, assorti de 16 recommandations détaillées, serve de feuille de route pour aider les États et leurs partenaires à atteindre cet objectif.

II. Programme d'action

15. La feuille de route que je présente dans le présent rapport s'articule autour de trois liens essentiels que les États devront clarifier et renforcer afin de mieux régir les migrations. Je propose un programme d'action qui repose sur des engagements entre les États et les migrants, entre les États eux-mêmes, et entre les États et d'autres parties prenantes. Ces engagements doivent faire partie du contrat social existant entre les États et leurs citoyens, dont les principes fondamentaux, à savoir

⁴ Résolution 71/1.

⁵ Dans le présent rapport, le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières est parfois appelé « pacte mondial pour les migrations ».

l'accès à une identité juridique, à la santé, au logement, à l'apprentissage tout au long de la vie et à un travail décent, un environnement propre, des institutions responsables, l'égalité entre les sexes et une société pacifique, sont énoncés dans le Programme 2030. La réalisation des objectifs du Programme 2030 relatifs aux migrations doit aller de pair avec des progrès plus vastes qui devront intervenir dans l'ensemble de la société, surtout à l'heure actuelle, où la montée des inégalités fragilise les liens de solidarité au sein des sociétés, laissant de côté une grande partie de la population.

16. Selon moi, les États et les parties prenantes devront se donner cinq priorités stratégiques en vue de remplir les objectifs clefs relatifs aux migrations, comme le prévoit le Programme 2030 : a) gérer les déplacements liés aux crises et protéger les migrants en situation de vulnérabilité; b) ouvrir des perspectives en faveur de la mobilité de la main-d'œuvre et de la transférabilité des compétences; c) assurer des migrations ordonnées, y compris les retours; d) promouvoir l'intégration des migrants et le développement; e) renforcer les capacités en matière de gouvernance des migrations.

17. Ensemble, ces trois séries d'engagements et ces cinq priorités stratégiques forment l'« armature » sur laquelle je suggère de construire la coopération internationale et le pacte mondial sur les migrations d'ici à 2018. Loin d'être un produit fini, l'armature vise à donner une orientation, une forme et un sens à ce qu'il est possible de réaliser.

A. Engagements des États envers les migrants

18. Les États ont des obligations à l'égard des migrants et des réfugiés, qu'ils doivent respecter en vertu du droit international applicable. En outre, ils ont tous accepté les engagements politiquement contraignants qui figurent dans les textes issus du Dialogue de haut niveau des Nations Unies sur les migrations internationales et le développement⁶, du Programme 2030 et de la Déclaration de New York. Certains engagements, notamment la promesse de faciliter les migrations de façon ordonnée, sûre, régulière et responsable, doivent être mieux définis avant d'être effectivement mis en œuvre. Dans un monde idéal, les personnes devraient migrer par choix. Or, bien souvent, ce n'est pas le cas. Les États doivent donc adopter des politiques viables qui : a) protègent les migrants; b) permettent aux personnes de migrer en toute légalité et en toute sécurité; c) permettent aux migrants, une fois qu'ils ont émigré, de jouer pleinement leur rôle dans la société et l'économie du pays où ils vivent.

Protection

19. Il est essentiel et urgent de clarifier quelles sont les responsabilités des États envers les migrants en situation de vulnérabilité qui ne sont pas en mesure de retourner dans leur pays, mais qui ne peuvent prétendre à la protection au titre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés⁷. Les États doivent s'affranchir

⁶ Résolution 68/4.

⁷ Aux termes de l'article premier de la Convention relative au statut des réfugiés (1951), un réfugié est toute personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se

de l'approche simpliste et binaire selon laquelle les réfugiés sont « bons » (c'est-à-dire qu'ils méritent d'être aidés car ils sont forcés de quitter leur pays et ne bénéficient plus de la protection dudit pays) et les migrants en situation irrégulière sont « mauvais » (car ils ont migré de leur plein gré sans tenir compte des règles applicables en la matière). La réalité est loin d'être aussi simple; il existe une « zone grise » entre ceux qui fuient littéralement sous la menace des armes et ceux dont les déplacements sont entièrement volontaires.

20. Les États ont démontré qu'ils pouvaient aisément manipuler la lettre de la Convention relative au statut des réfugiés, parfois en élargissant sa portée : par exemple, aujourd'hui, les réfugiés de guerre n'ont généralement plus à prouver qu'ils courent un risque de persécution pour recevoir une protection, même si celle-ci s'accompagne souvent de conditions restrictives, telles que le fait de devoir vivre dans des camps, ou d'être parfois renvoyés dans leur pays d'origine de manière prématurée, alors que le retour s'avère toujours dangereux. En revanche, les personnes qui n'ont pas le droit à l'asile politique, mais qui sont vulnérables pour d'autres raisons, telles que la maladie, sont le plus souvent autorisées à rester, et les victimes des catastrophes naturelles obtiennent parfois une protection à titre temporaire, leur permettant ainsi d'échapper à la dévastation et d'appuyer depuis l'étranger les efforts de relèvement dans leur pays d'origine.

21. Cette souplesse devrait être maintenue, mais il est nécessaire d'aller plus avant pour parvenir à un consensus international solide sur les types de protection que les États doivent accorder aux migrants lorsque leurs gouvernements ne peuvent ou ne veulent pas les protéger en cas de crises ou de circonstances mettant leur vie en danger, notamment une faillite de l'État, des violences généralisées qui n'ont pas atteint le degré de conflit armé ou les effets des changements climatiques. Certains éléments fondamentaux sont déjà disponibles, notamment les directives élaborées par les États, telles que le projet de lignes directrices relatives à la protection des migrants dans les pays touchés par un conflit ou une catastrophe naturelle⁸ et l'Agenda pour la protection des personnes déplacées à l'extérieur de leur propre pays en raison d'une catastrophe et des changements climatiques qui a été élaboré par l'Initiative Nansen dans le cadre d'une série de consultations régionales portant sur les moyens de protéger les personnes qui fuient les catastrophes naturelles⁹. Il y a également les principes directeurs et directives non contraignants sur les migrants en situation de vulnérabilité, élaborés par le Groupe mondial sur la migration¹⁰.

22. La communauté internationale doit également veiller à ce que les promesses de protection soient effectivement tenues, l'objectif étant d'aider les personnes qui en ont besoin, qu'elles soient prises au piège dans des pays en crise, qu'elles soient

réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner » (<http://www.unhcr.org/fr/4b14f4a62>).

⁸ Voir l'Initiative Migrants dans les pays en crise (https://micinitiative.iom.int/sites/default/files/document/MICIC_Guidelines_french_web_17_10_2016.pdf).

⁹ Voir <https://www.nanseninitiative.org/protection-agenda-consultation/>.

¹⁰ Groupe mondial sur la migration, « Principes et directives, étayés par des orientations pratiques, sur la protection des droits fondamentaux des migrants en situation de vulnérabilité dans le cadre de déplacements massifs et/ou mixtes » (www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf).

bloquées en transit ou qu'elles aient entrepris un périple dangereux. Les organisations internationales devraient aider les États à renforcer leurs services consulaires et à mettre en place un réseau mondial de centres d'assistance pour les migrants, y compris pour ceux qui se trouvent dans de telles situations. En particulier, les États doivent assurer une prise en charge et un soutien continu pour tous les enfants migrants non accompagnés et séparés de leur famille, y compris les enfants victimes de la traite, de manière à leur donner un accès aux services essentiels et à des systèmes de tutelle professionnelle bien établis, et à les aider à retrouver leur famille.

Possibilités

23. Si les États n'ont pas l'obligation d'ouvrir leurs frontières à tous les migrants, il est néanmoins dans leur intérêt que les migrations se déroulent en toute sécurité et en toute légalité, notamment dans le respect des droits fondamentaux des migrants. Il importe par conséquent que chaque gouvernement définisse clairement les conditions régissant l'entrée, le séjour et le travail des migrants sur son territoire, et ce qu'il entend faire pour faciliter leur départ et leur retour, autrement dit sa politique migratoire.

24. Tous les migrants ne doivent pas nécessairement être admis à titre permanent dans le pays d'accueil. En effet, il n'est pas rare qu'ils veuillent y gagner de l'argent quelque temps avant de retourner dans leur pays d'origine. Dans d'autres cas, des mesures d'incitation sont mises en place pour que les migrants rentrent dans leur pays d'origine au terme d'un contrat de travail à durée déterminée, comme lorsqu'une partie de leur salaire n'est versée que sous condition de retour, ou qu'on leur offre la possibilité de revenir après avoir passé un certain temps dans leur pays d'origine. Désigné sous le nom de migration circulaire, ce mouvement de va-et-vient entre un pays et un autre, plus riche, constitue un moyen très efficace de réduire la pauvreté.

25. Toutefois, il ne suffit pas d'autoriser l'entrée de migrants sur un territoire ou de les inciter à trouver du travail à l'étranger. Il faut également qu'ils puissent voyager à un coût abordable, et vivre et travailler dans des conditions acceptables. Dans la mesure où les candidats à la migration doivent acquitter des frais élevés, les plus pauvres d'entre eux n'ont parfois d'autre choix que de contracter des emprunts à des taux exorbitants, s'exposant par là même à l'exploitation et à la traite. Il arrive trop souvent que des fonctionnaires corrompus profitent de cette situation, sapant ainsi l'autorité de l'État et la confiance des citoyens dans le bon fonctionnement de l'administration publique et sa capacité à faire respecter la loi. Il est en outre dans l'intérêt des pays d'origine et de destination de faire en sorte que les migrants aient les compétences correspondant aux emplois disponibles, et que leurs compétences soient reconnues. À défaut, les employeurs et les migrants en pâtissent tous, la productivité diminue et les politiques migratoires sont affaiblies. De même, lorsque les droits et la dignité des travailleurs migrants sont bafoués, ce ne sont pas uniquement eux, mais également les travailleurs locaux qui en font les frais. En effet, ces derniers se retrouvent alors parfois exclus de secteurs d'activité tout entiers, où les normes minimales en matière de rémunération et de conditions de travail ne sont pas respectées.

Intégration

26. Dans le Programme 2030, les États Membres se sont engagés à ne laisser personne de côté, y compris les migrants et les réfugiés. Les migrants dont les droits sont respectés, qui jouissent d'un niveau de vie décent et peuvent mettre à profit leurs compétences contribuent davantage au développement de leur pays de destination et à celui de leur pays d'origine. Dès lors, il est dans l'intérêt des États, qui en ont par ailleurs l'obligation, de veiller à la protection des droits des migrants, notamment celui de percevoir une juste rémunération, d'avoir une identité juridique et de scolariser leurs enfants. Cependant, les États ne peuvent ouvrir de réelles perspectives aux migrants que si la société tout entière les accueille et accepte de prendre les mesures qui s'imposent à cette fin. Cette inclination dépend dans une large mesure de la conception que les sociétés ont de la migration, perçue soit comme une transaction économique à court terme, soit comme un moyen d'absorber de nouveaux citoyens. Il est donc primordial que les gouvernements associent à l'élaboration de leurs politiques migratoires d'autres parties concernées par les décisions qui seront arrêtées en la matière, telles que les parlements, les administrations locales, les employeurs, les syndicats, les représentants de groupes de migrants, les organisations de jeunes, les écoles ou encore les universités.

27. L'un des principaux problèmes qui se présentent lors de l'admission de nouveaux arrivants est qu'elle tend à induire des coûts d'emblée, tandis que les avantages n'apparaissent que plus tard¹¹. En outre, les coûts de l'immigration sont souvent inégalement répartis, dans la mesure où certaines catégories de main-d'œuvre, en général les travailleurs peu qualifiés et les immigrants arrivés récemment, et certains quartiers en ressentent plus que d'autres les effets. Certains, peut-être plus particulièrement les personnes âgées déconcertées par la rapidité et l'ampleur du changement, risquent par ailleurs de se sentir relégués au rang de minorité dans leur propre pays. Les États peuvent apaiser ces craintes en s'employant à dédommager ceux qui risquent de pâtir de l'immigration, au moyen notamment de programmes d'aide et de reconversion proposés aux chômeurs et à ceux qui risquent de perdre leur emploi, ou en intensifiant la présence des services publics dans les zones les plus touchées. Il importe par ailleurs que les pouvoirs publics soumettent les migrants à l'obligation d'apprendre la langue ou les langues du pays, et que ces derniers y soient aidés par l'État. On peut également envisager de ne pas accorder certains droits aux migrants en séjour temporaire, tout en réservant des droits et privilèges particuliers à ceux qui deviennent résidents de longue durée du pays ou en acquièrent la citoyenneté. Il faut toutefois éviter que les travailleurs migrants « temporaires » ne forment une classe d'éternels défavorisés.

¹¹ Par exemple, une étude réalisée en 2016 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur l'intégration en Suède, où 16 % de la population est née à l'étranger, montre que l'intégration des réfugiés sur le marché du travail, bien que difficile peu après leur arrivée, s'améliore avec le temps. Les enfants d'immigrés sont généralement bien intégrés malgré les difficultés rencontrées par leurs parents. En conclusion, les politiques d'intégration de la Suède portent leurs fruits, mais les résultats n'apparaissent qu'après un certain temps. Voir *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*, Éditions OCDE, Paris (www.oecd.org/sweden/working-together-skills-and-labour-market-integration-of-immigrants-and-their-children-in-sweden-9789264257382-en.htm). Pour une étude approfondie, fondée sur des faits tangibles, des incidences de l'immigration aux États-Unis d'Amérique, voir *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*, publié en 2016 par la National Academy of Sciences aux éditions National Academies Press (www.nap.edu/catalog/23550/the-economic-and-fiscal-consequences-of-immigration).

Quiconque est autorisé à demeurer dans le pays au-delà d'une période déterminée doit également pouvoir jouir d'un statut juridique permanent.

28. L'immigration entraîne des coûts pour l'État quand on l'accepte, mais aussi lorsqu'on la refuse. En ne reconnaissant pas leur dépendance à l'égard de la main-d'œuvre migrante et en n'offrant aucun moyen légal de solliciter l'entrée sur leur territoire, certains pays finissent par favoriser l'immigration clandestine. Les pays refusant d'admettre qu'ils ont une forte population d'immigrés permanents risquent plus tard de rencontrer des difficultés avec les enfants et les petits-enfants de ces immigrés, qui auront l'impression d'être traités en étrangers dans le pays qui les a vus naître. De plus, la stagnation économique guette les sociétés vieillissantes qui refusent d'accueillir de nouvelles personnes.

B. Engagements entre États

29. En incluant plusieurs cibles liées à la migration dans le Programme 2030 et en adoptant la Déclaration de New York, les États Membres ont commencé à reconnaître que la gestion des migrations internationales leur incombait à tous et qu'ils devaient s'acquitter ensemble de cette responsabilité. Je vois quatre domaines dans lesquels il importe particulièrement que les États coopèrent en vue d'honorer l'engagement qu'ils ont pris de favoriser des migrations sûres, régulières, ordonnées et responsables :

La migration en situation de crise

30. Les États doivent se mettre d'accord sur la manière dont il convient de gérer les flux migratoires importants provoqués par les crises, non seulement pour sauver les migrants d'une mort certaine ou leur épargner d'inévitables souffrances, mais aussi pour éviter les effets dommageables que les mesures prises au coup par coup ont sur nos institutions politiques et sur la confiance qu'elles inspirent au public. Hélas, bien que certaines solutions mises en place au niveau régional aient fait leurs preuves, les États n'ont pour l'heure pas trouvé de réponse viable à ce problème¹². Quand les migrants s'efforçaient, au prix de maintes difficultés, de gagner un pays sûr dans différentes régions du monde, la réaction des États a trop souvent consisté à les en dissuader autant que possible en violant ou en restreignant leurs droits.

31. On constate que de plus en plus d'États s'emploient à éviter que les migrants ne s'installent dans les pays développés, en acceptant soit de ne pas fermer leurs frontières, soit de les dissuader et de les retenir discrètement en échange d'une aide au développement et d'une assistance économique accrues. Si de tels arrangements peuvent parfois s'avérer nécessaires dans le cadre d'un accord global, la dissuasion n'est pas une solution durable. Le retour forcé des migrants dans les pays de transit n'est pas sans répercussions, dans la mesure où ils sont renvoyés dans des pays dangereux ou, s'ils ne les ont pas déjà quittés, sont contraints d'y rester. Ces

¹² Plusieurs mesures ont été prises au niveau régional pour remédier à la crise migratoire et à l'afflux de réfugiés, telles que la mise en place du Plan d'action global pour les réfugiés indochinois (1989-1997), la tenue de la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale, dont l'objectif était de créer des moyens de subsistance pour les réfugiés et les déplacés dans leurs communautés d'accueil (1987-1994) et l'organisation de la Conférence sur les réfugiés et les migrants dans les pays de la Communauté d'États indépendants (1993-2005), qui portait sur les mouvements involontaires de population.

politiques compromettent le respect des droits de l'homme et exercent une pression supplémentaire sur des États déjà fragiles, ce qui risque d'affaiblir la sécurité collective de tous les États.

32. Dans la Déclaration de New York, les États signataires ont reconnu qu'ils ne pouvaient espérer limiter la migration irrégulière, et tous les risques qu'elle suppose, qu'en proposant aux migrants des voies licites. Pour atteindre cet objectif, les États doivent œuvrer de concert, notamment en s'assurant du concours de la société civile et du secteur privé. Les régimes facilitant les mouvements ou garantissant la liberté de circulation à l'échelle régionale peuvent permettre aux personnes de quitter un pays en crise plus facilement, en toute légalité et en toute sécurité¹³. En outre, plusieurs États se sont d'ores et déjà engagés à définir une conception commune au niveau mondial concernant les catégories de personnes ayant besoin d'une protection internationale, et de traduire cette conception en principes directeurs sur les migrants en situation de vulnérabilité. Ces principes serviront peut-être, à terme, de fondement à l'élaboration d'un cadre mondial de « droit souple », sur lequel pourrait par la suite s'appuyer la mise au point d'instruments juridiques plus formels et contraignants aux niveaux mondial, régional et national. En attendant, les États doivent de toute urgence se doter des moyens nécessaires pour assurer une meilleure protection des migrants et faire en sorte qu'ils soient dûment identifiés et accueillis dans de bonnes conditions.

Mobilité de la main-d'œuvre et transférabilité des compétences

33. Le problème fondamental auquel se heurtent nécessairement tous les efforts actuels de gestion des migrations est que les candidats à la migration, notamment les jeunes peu qualifiés, sont bien trop nombreux pour que chacun d'entre eux puisse le faire dans des conditions de sécurité et de façon ordonnée et régulière. Dans quantité de pays développés ou en développement, les jeunes peinent à trouver un emploi. Si certains pays, toutes régions confondues, s'efforcent d'attirer les migrants aux qualifications ou aux revenus élevés, les perspectives économiques sont ténues pour les moins qualifiés. Les jeunes, y compris les diplômés universitaires, possèdent rarement les compétences recherchées par les employeurs, qu'il s'agisse d'aptitudes techniques ou de la maîtrise de langues étrangères. Il arrive également que leurs compétences ne soient pas reconnues dans un pays au système d'éducation, de formation et de certification différent.

34. Les déséquilibres démographiques entre certaines régions du monde vont s'accroître, surtout entre d'un côté les pays d'Afrique, dont la population, jeune,

¹³ Dans deux cas au moins, celui des réfugiés issus du Libéria et de la Sierra Leone s'installant dans les pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et celui des personnes déplacées de Colombie qui s'installent dans les pays membres du Marché commun du Sud (MERCOSUR), les protocoles de libre circulation existants ont été officiellement mis en œuvre afin de faciliter la migration des travailleurs réfugiés. Dans l'Union européenne, la liberté de circulation au niveau régional garantit aux citoyens de pays en proie à la crise économique, comme la Grèce ou l'Espagne, la possibilité de s'installer ailleurs. Des accords commerciaux bilatéraux, facilitant notamment l'accès au marché du travail, ont produit les mêmes effets, comme par exemple entre le Soudan du Sud et l'Ouganda, ou encore entre le Soudan et l'Égypte. Voir : Katy Long et Sarah Rosengaertner, *Protection through Mobility: Opening Labour and Study Migration Channels for Refugees*, Migration Policy Institute, octobre 2016 (www.migrationpolicy.org/research/protection-through-mobility-opening-labor-and-study-migration-channels-refugees).

devrait doubler pour atteindre 2,4 milliards d'individus à l'horizon 2050, et de l'autre la population vieillissante et déclinante des pays d'Europe qui, d'après les prévisions, devraient compter d'ici là 30 millions d'individus de moins qu'aujourd'hui, sachant que la population européenne est de 738 millions d'habitants. Dès lors, les États ayant besoin de main-d'œuvre et ceux qui souhaitent offrir des perspectives d'emploi à leur jeunesse devraient en priorité s'attacher à ce que les personnes souhaitant émigrer acquièrent les compétences nécessaires en vue de trouver un emploi légal à l'étranger, et que ces compétences soient transférables au-delà des frontières nationales, tout en intensifiant leurs efforts pour créer des emplois et des débouchés sur leur territoire¹⁴.

35. À l'heure actuelle, les travailleurs migrants pouvant le plus facilement se déplacer en toute sécurité et en toute légalité sont ceux qui jouissent de la libre circulation au sein d'une région, comme par exemple entre les pays de l'Union européenne ou ceux du MERCOSUR. De tels accords nécessitent un degré élevé de coordination et d'harmonisation entre les États participants, dont chacun doit avoir toute confiance dans les normes et les institutions nationales des autres. Les progrès accomplis en ce sens varient selon les régions et commencent généralement par la facilitation de la circulation des personnes hautement qualifiées¹⁵. En règle générale, les travailleurs peu qualifiés doivent se conformer à des procédures définies unilatéralement par l'État d'accueil, ou par des accords bilatéraux¹⁶. Notre objectif devrait être l'harmonisation des conditions pour les travailleurs migrants, quels que soient les itinéraires qu'ils empruntent et leur niveau de compétences, et de permettre aux États de négocier et de mettre en œuvre plus facilement des accords relatifs à la migration de la main-d'œuvre, inspirés des accords types internationaux et fondés sur un dialogue continu avec les employeurs et d'autres parties intéressées concernant les mesures à envisager.

¹⁴ Voir Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, résolution 69/313, annexe, par. 111.

¹⁵ Si certains accords d'intégration régionale visent une mobilité accrue de toutes les personnes, et pas seulement des travailleurs (Union européenne et CEDEAO par exemple), d'autres instaurent la libre circulation de catégories particulières de main-d'œuvre, le plus souvent les travailleurs hautement qualifiés (Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et Communauté des Caraïbes (CARICOM) par exemple). D'autres accords se bornent à simplifier les procédures relatives à l'entrée et aux séjours temporaires sur le territoire pour activités de commerce ou d'investissement (création d'une carte pour les voyageurs d'affaires dans les pays de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), par exemple). Voir note d'information de l'OIM, Dialogue international sur la migration, atelier intersessions sur la libre circulation des personnes dans les processus d'intégration régionale, 18 et 19 juin 2007, disponible en anglais (https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/works_hops/free_movement_of_persons_18190607/idm2007_backgroundpaper_en.pdf).

¹⁶ Ces accords sont par exemple des traités sur l'emploi, des accords concernant la main-d'œuvre, des traités sur le recrutement et des accords relatifs à la migration ou à l'échange de main-d'œuvre. Il peut également s'agir d'accords intergouvernementaux, de protocoles d'accord, de mémorandums d'entente ou de mémorandums d'accord ainsi que de réglementations nationales. Les accords bilatéraux détaillent les engagements de chaque pays concernant la durée de séjour autorisée ou les quotas éventuels, par exemple. Voir Sebastián Sáez, dir. publ., *Let Workers Move: Using Bilateral Labor Agreements to Increase Trade in Services*, Directions in Development (Washington, Banque mondiale, 2013) (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15800/786840PUB0EP110Box0377351B00PUBLIC0.pdf;sequence=1>).

36. En concluant des accords bilatéraux et régionaux afin de gérer les déplacements de main-d'œuvre, les pays de destination seraient en mesure non seulement de maîtriser les entrées sur le territoire et de définir les conditions les régissant, mais également de mieux prévoir l'offre de main-d'œuvre, d'inciter davantage les pays d'origine à coopérer dans la lutte contre les migrations irrégulières et de faciliter le retour de leurs ressortissants.

Une migration ordonnée, y compris au retour

37. Les États devraient continuer d'ériger en priorité l'amélioration de la coopération en vue de réduire les déplacements irréguliers et de démanteler les réseaux criminels qui s'enrichissent grâce au trafic de migrants et à la traite des êtres humains, en tirant profit du désespoir de ces personnes et de leur quête d'une vie meilleure. À l'heure où la répression sévère de l'« immigration illégale » suscite une adhésion croissante de l'opinion publique, il importe que les États tiennent compte des enseignements tirés de la lutte contre d'autres formes de commerce illicite, qu'ils se gardent de traiter les victimes en criminels et qu'ils ne s'en remettent pas exclusivement aux services de maintien de l'ordre et de surveillance des frontières. Les plateformes de coopération et les partenariats bilatéraux, régionaux et interrégionaux sur les migrations peuvent s'avérer précieux pour instaurer la confiance et renforcer les capacités des acteurs concernés. L'ONU a également un rôle important à jouer en s'assurant que les États, dans leur pratique et leur coopération concernant les migrations irrégulières, la traite des êtres humains et le trafic de migrants, se conforment au droit international, notamment le droit des droits de l'homme et le droit des réfugiés, et qu'ils ne méconnaissent pas le droit de demander l'asile.

38. Le retour, la réadmission et la réintégration sont des éléments essentiels d'un système migratoire bien ordonné. Lorsque la loi interdit aux migrants de rester dans un pays de destination, parce qu'ils y sont arrivés illégalement ou qu'ils y séjournent sans autorisation, parce que leur séjour n'était que temporaire, comme dans le cas des travailleurs saisonniers, ou encore parce que leur demande d'asile a été rejetée après avoir été dûment examinée, il est loisible à chaque État de renvoyer ces personnes hors de son territoire. Le cas échéant, les pays d'origine ont l'obligation de reconnaître leurs ressortissants et d'en autoriser le retour, conformément à leur devoir de protection envers leurs citoyens, mais aussi par égard pour les droits fondamentaux des migrants et pour le principe de réciprocité des obligations entre États.

39. Cependant, lorsque le renvoi des migrants dans les pays dont ils sont issus devient l'objectif principal des pays de destination, les négociations avec les pays d'origine peuvent rapidement tourner à l'affrontement ou au chantage mutuel. Par ailleurs, le choix consistant à faire dépendre la coopération dans des domaines qui sont sans rapport avec la migration, comme le commerce ou l'aide au développement, de la coopération en matière de retour et de réadmission des migrants est mal avisé, relève d'une politique à courte vue et risque de renforcer certaines causes sous-jacentes des migrations irrégulières. Les pays d'origine et de destination doivent communiquer plus ouvertement et plus régulièrement afin de mieux comprendre leurs intérêts respectifs et de dégager des compromis acceptables pour les deux parties.

40. Les États devraient s'employer à définir des principes directeurs communs dans ce domaine, en vue notamment d'améliorer le suivi des retours des migrants et de leurs conditions d'existence après leur retour. Cela permettrait certainement d'améliorer l'assistance à la réintégration, de sorte qu'elle cadre avec la planification du développement aux niveaux national et local et qu'elle réponde aux besoins des communautés dans lesquelles reviennent les migrants. Ainsi, les dépenses engagées pour la réintégration seraient davantage susceptibles de produire les effets escomptés.

Capacités de gouvernance

41. Pour parvenir à une bonne gestion des migrations, il est nécessaire d'agir simultanément à tous les niveaux, depuis les administrations locales, qu'il faut doter des prérogatives et des ressources nécessaires à l'intégration des nouveaux arrivants, jusqu'au développement de forums et partenariats internationaux pour faciliter la coordination et la convergence des politiques dans les domaines les plus importants. Il est probable que les progrès accomplis seront fonction, d'une part, de la participation des personnes directement intéressées et de celles chargées de l'exécution des politiques et, d'autre part, de la capacité des pays à s'accorder sur un socle commun de normes, de principes et de procédures qui seraient applicables partout. Cette conception commune rend plus prévisible la coopération entre les États, fondée sur des attentes et des responsabilités réciproques clairement formulées, et offre des garanties aux migrants, dont les droits doivent être protégés quels que soient leurs pays de destination.

42. Ce qui relève de l'intérêt collectif, et il en est clairement ainsi d'une bonne gestion de la migration, devrait également faire l'objet d'un financement collectif. Tous les États Membres de l'ONU ont défini d'un commun accord une série de priorités partagées dans le Programme 2030 (2015) et dans la Déclaration de New York (2016). Bon nombre d'États et de régions auront besoin d'aide pour atteindre les objectifs fixés. En matière de politique commerciale, cette aide a pris la forme d'une « enveloppe de financement » fournie dans le cadre de l'Initiative Aide pour le commerce. Dans le domaine des changements climatiques, un système complexe de mécanismes de financement a été mis en place pour soutenir les efforts d'adaptation et d'atténuation des effets dans les pays en développement. De même, il est nécessaire de créer un mécanisme de financement qui porterait sur les activités de renforcement des capacités nécessaires à l'exécution des engagements internationaux relatifs aux migrations. Un tel mécanisme présenterait, entre autres avantages, celui de contribuer à garantir que le complément apporté par les contributions financières d'acteurs non étatiques, comme les entreprises et les organismes philanthropiques, s'inscrivent dans la lignée des efforts déployés par les pouvoirs publics, les banques de développement et le système des Nations Unies.

C. Engagements entre les États et d'autres parties prenantes

43. Les États ne sont pas les seuls à prendre des décisions concernant les migrations. Les liens familiaux, les réseaux issus des diasporas et le secteur privé déterminent une grande partie des migrations internationales. Pour planifier leur parcours d'un pays à l'autre, les migrants ont recours aux technologies des communications ainsi qu'à des intermédiaires légitimes ou illicites. La société civile est éminemment porteuse d'espoir. Face à l'hostilité générale à l'égard des migrants

et des réfugiés, des particuliers, des organisations non gouvernementales et des entreprises ont manifesté un formidable élan de solidarité et se sont mobilisés de façon admirable, comme en témoignent les sauvetages en mer de migrants, l'aide à l'accueil et à l'intégration des réfugiés et des migrants dans les communautés locales, y compris leur hébergement chez des particuliers, l'aide judiciaire fournie aux migrants pour leur permettre de faire valoir et de défendre leurs droits, les services de traduction et d'enseignement de langues mis à leur disposition ou encore les possibilités de formation et de stage qui leur ont été offertes.

44. Les pouvoirs publics, notamment les autorités locales, auxquels incombe en grande partie la responsabilité d'intégrer les nouveaux arrivants, peuvent et doivent à long terme tirer parti de cet élan de solidarité en mettant en place les structures d'appui et les partenariats nécessaires. Il faudrait notamment rendre plus systématiques les échanges et la transmission horizontale de l'information entre administrations locales, mais également associer tous les acteurs concernés à la coordination des politiques au niveau national, de sorte que ces derniers puissent être entendus lors de l'élaboration des politiques migratoires. Au niveau mondial, on pourra s'inspirer de partenariats public-privé fructueux comme l'Alliance Gavi, autrefois appelée Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination.

Protection

45. L'une des priorités de la coopération entre les États et la société civile devrait être d'offrir aux citoyens davantage d'occasions de soutenir directement les réfugiés et les personnes prises au piège dans des pays en crise, y compris au moyen d'initiatives de parrainage par des entités privées ou par la collectivité. Outre qu'il permettra à plus de personnes de rejoindre un lieu sûr en toute légalité, ce travail contribuera à modifier plus largement l'attitude du public à l'égard des nouveaux arrivants en donnant aux communautés de la société d'accueil la possibilité d'agir, de prendre des initiatives et d'assumer des responsabilités en tant que groupe, plutôt que d'assister passivement à l'arrivée d'étrangers en leur sein.

Possibilités

46. Un autre chantier prioritaire est le déploiement d'une action multipartite visant à développer les compétences des jeunes à tous les niveaux, en veillant à ce que celles-ci répondent aux besoins des employeurs et soient reconnues au-delà des frontières nationales. Cet objectif nécessitera la mise en place de partenariats entre gouvernements nationaux, mais également avec les autorités locales et régionales, les employeurs, les syndicats, les établissements d'enseignement et de formation ainsi que les associations professionnelles chargées de définir les critères d'obtention des licences. Je propose que soit créé un forum multipartite mondial sur les compétences et la mobilité pour l'emploi afin d'encourager les partenariats de ce type et de faciliter l'apprentissage ainsi que la convergence des politiques et des pratiques entre les pays.

Intégration

47. Afin de favoriser l'intégration des migrants, il importe tout particulièrement d'établir un contact plus régulier avec les entreprises et les entrepreneurs du secteur des technologies qui ont déjà mis au point des outils innovants permettant aux migrants d'accéder à des informations et services utiles ainsi qu'à des possibilités

d'apprentissage. Il convient d'encourager les partenariats dans lesquels la technologie joue un rôle essentiel, comme ceux devant permettre aux migrants de prouver leur identité juridique, d'envoyer de l'argent à moindre frais dans leur pays d'origine ou de bénéficier de conseils et de services financiers.

III. Recommandations

48. J'expose, dans cette partie, 16 recommandations détaillées sur la façon concrète dont les États peuvent dès à présent, avec l'aide d'autres parties, promouvoir le programme d'action présenté ci-dessus, en vue de parvenir à l'élaboration d'un pacte mondial pour les migrations en 2018, lequel permettra d'améliorer sensiblement la gestion collective des migrations internationales, de mettre en œuvre le Programme 2030 et d'améliorer la situation des migrants, de leurs familles et des communautés dans lesquelles ils vivent.

A. Gérer les déplacements liés aux crises et protéger les migrants en situation de vulnérabilité

Recommandation n° 1

Élaborer à l'échelle mondiale des principes directeurs sur le traitement des migrants en situation de vulnérabilité, notamment les enfants migrants

49. J'apporte mon plein appui à l'élaboration de principes directeurs sur le traitement des migrants en situation de vulnérabilité, y compris la protection des enfants migrants se trouvant dans ces situations, conformément à ce que les États Membres ont envisagé dans la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (résolution 71/1, par. 52).

50. Je propose de commencer dès maintenant en mettant en place un groupe d'experts indépendant qui sera chargé de ce qui suit : a) formuler une définition pratique de ce qu'il faut entendre par « migrants en situation de vulnérabilité »; b) brosser un tableau des cadres juridiques et des instruments non contraignants applicables sur le plan international; c) recenser les lacunes existant en droit et dans la pratique s'agissant de la protection des personnes concernées.

51. Forts des conclusions issues de ces travaux, les États devront engager rapidement des consultations régionales, toujours en 2017, si possible en établissant des corrélations avec les travaux menés en vue de l'établissement du pacte mondial pour les migrations. Ces consultations devraient permettre de recenser les lacunes dont souffrent les cadres régionaux de protection et de proposer des moyens d'y remédier. Dans l'idéal, ces principes directeurs devraient être adoptés, en 2018, dans le cadre du pacte mondial pour les migrations.

52. Je demande d'autre part aux États et aux autres parties prenantes de s'acquitter de leurs obligations juridiques internationales envers les enfants migrants en s'employant à faire ce qui suit :

a) Élaborer des normes de traitement des enfants non accompagnés ou séparés de leur famille en se fondant sur les directives « Sain et sauf » qui ont été établies par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le

Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) en 2014¹⁷ pour aider les États européens à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de protection de l'enfance. J'engage l'UNICEF et le HCR à mettre au point de telles directives à l'intention d'autres régions du monde d'ici à 2018¹⁸, afin de les intégrer aux principes directeurs relatifs aux migrants en situation de vulnérabilité;

b) Mettre fin à la détention d'enfants migrants et de leur famille motivée par leur statut migratoire¹⁹ en s'appuyant sur les travaux du Groupe de travail interinstitutions consacré à cette question, afin d'aider les États à adopter des solutions de substitution à la détention, axées sur les droits des personnes²⁰.

Recommandation n° 2

Améliorer l'accès à l'assistance et à la protection consulaires des migrants en transit

53. Les migrants, quelle que soit leur nationalité, doivent avoir accès à une protection et à une assistance consulaires de qualité lorsqu'ils sont en transit. Je demande aux États, agissant le cas échéant en coopération avec l'OIM, de faire ce qui suit :

a) Mettre en place un programme d'assistance technique, en coordination avec le Global Consular Forum, créé à l'initiative de plusieurs pays²¹, pour aider les États à renforcer leurs capacités consulaires; favoriser la conclusion d'arrangements permettant de fournir des services consulaires collectivement lorsque l'un ou l'autre

¹⁷ HCR et UNICEF, « Sain & Sauf : ce que les États peuvent faire pour garantir l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés et séparés en Europe », octobre 2014.

¹⁸ Parmi les autres instruments qui existent, on peut citer le Programme en faveur des enfants séparés en Europe, Déclaration de bonne pratique, Quatrième édition révisée (mars 2010), disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://www.separated-children-europe-programme.org/images/18/219.pdf>. Des dispositions sont en train d'être prises pour rendre ce document également applicable dans d'autres régions du monde.

¹⁹ Selon la Convention relative aux droits de l'enfant, la détention d'un enfant ne peut intervenir que lorsqu'elle est considérée comme étant dans l'intérêt supérieur de celui-ci. En février 2013, le Comité des droits de l'enfant a fait valoir qu'une telle détention n'était jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Un nombre important d'organes conventionnels des Nations Unies et de titulaires de mandat relevant des procédures spéciales ont abondé dans ce sens, de même que le corps de jurisprudence, marqué par un nombre de décisions en augmentation (par exemple, Cour interaméricaine des droits de l'homme, les droits et les garanties des enfants dans le contexte des migrations et/ou ayant besoin d'une protection internationale, avis consultatif OC-21/14, 19 août 2014). Mettre fin à la détention des enfants est également l'un des objectifs déclarés de « Au-delà de la détention 2014-2019 », la stratégie mondiale du HCR visant à aider les États à mettre fin à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés (<http://www.unhcr.org/53aa929f6.pdf>). Dans la Déclaration de New York, les États se sont engagés à s'efforcer de « mettre fin à cette pratique » (résolution 71/1, par. 33).

²⁰ Ces efforts devraient également s'appuyer sur les bons offices relatifs aux droits fondamentaux des migrants qu'exerce le Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme.

²¹ Le Global Consular Forum est un groupement informel de 35 pays formé lors d'une réunion sur les pratiques consulaires contemporaines, qui s'est tenue à Wilton Park en septembre 2013. Le Forum se réunit tous les deux ans, au niveau des hauts fonctionnaires, pour traiter de questions d'ordre consulaire, y compris celles ayant trait aux travailleurs migrants et aux relations avec les diasporas (<http://globalconsularforum.com/mission-overview/>).

État ne dispose pas des capacités nécessaires²²; élaborer un accord type d'assistance consulaire entre pays d'origine des migrants et pays de destination;

b) Mettre en place un réseau de centres d'assistance aux migrants le long des principaux itinéraires de transit²³, lequel aura pour mission de recenser rapidement les besoins des migrants en transit, de les informer des problèmes de sécurité qu'ils pourraient rencontrer le long des voies migratoires, de les renseigner sur les droits, notamment les droits à prestations, et sur les obligations qui seront les leurs dans les pays de transit et de destination, et de faciliter leur accès aux services sociaux, médicaux et juridiques.

Recommandation n° 3

Accroître le nombre des voies de droit accessibles aux personnes fuyant un pays en crise

54. Au vu du nombre record de personnes ayant trouvé la mort en Méditerranée rien qu'en 2016, nous nous devons de proposer d'autres solutions aux migrants, pour qu'ils n'aient plus à emprunter les itinéraires dangereux auxquels ils ont recours actuellement pour se mettre en sécurité. Nous devons par ailleurs nous attaquer aux réseaux criminels qui prospèrent grâce à la contrebande, aux enlèvements et à l'exploitation. Je demande aux États d'avoir davantage recours aux admissions humanitaires et de proposer des solutions privilégiant une forme légale de migration (études, travail et regroupement familial), afin d'aider les personnes fuyant un pays en crise à se rendre rapidement et en toute sécurité dans un lieu où elles peuvent être protégées.

55. À cet effet, les États devraient particulièrement veiller à :

a) Mettre en place dans le pays d'origine des programmes d'acheminement aux fins de réinstallation ou des programmes de délivrance de visas humanitaires, permettant à toute personne subissant des menaces immédiates de se réinstaller sans avoir à emprunter un itinéraire dangereux pour fuir son pays (voir par. 57 c) ci-dessous);

b) S'engager à soutenir financièrement le nouveau Mécanisme conjoint d'appui aux pays de réinstallation émergents, dirigé par l'OIM et le HCR, qui fournit un appui technique et financier aux pays qui, bien que disposés à accorder un

²² Quelques exemples qui illustrent ce type de coopération : la mise en commun de services consulaires entre les États membres du Commonwealth, le regroupement dans les mêmes locaux des services consulaires français et allemands, la mise en commun de la couverture consulaire entre les États membres de l'Union européenne. Voir George Haynal, Michael Welsh, Louis Century et Sean Tyler, *The Consular Function in the 21st Century: A report for Foreign Affairs and International Trade Canada*, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, 27 mars 2013.

²³ La mise en place de ce réseau pourrait s'inspirer de bonnes pratiques qui existent, comme celles qui sont appliquées au Mexique, où plusieurs entités des Nations Unies [OIM, HCR, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), FNUAP, UNICEF, Office des Nations Unies contre la drogue et le Crime (ONUDC), Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) et Organisation mondiale du commerce (OMC)], appuyées par le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour la sécurité humaine, collaborent avec les autorités nationales et locales, la société civile et les migrants, en vue de mettre en place un cadre global pour la sécurité des migrants en transit. Les communautés que les migrants traversent sont associées à cette initiative (<http://www.un.org/humansecurity/country/mexico>).

accès humanitaire à leur territoire, ne sont pas toujours en mesure de subvenir aux besoins des personnes en quête de protection;

c) Développer des programmes de réinstallation financés par des bailleurs de fonds privés, et les reproduire à plus grande échelle, en s'inspirant du programme de parrainage privé des réfugiés du Canada. Le Gouvernement canadien, en partenariat avec le HCR et les fondations Open Society, propose son aide pour reproduire ce modèle dans d'autres pays²⁴;

d) Avoir recours aux visas de travail temporaires et aux programmes d'emploi de travailleurs saisonniers, dans le cadre d'actions visant à faire face aux catastrophes naturelles et aux effets des changements climatiques²⁵. Certains États accordent des visas de courte durée aux citoyens de pays touchés par des catastrophes naturelles. En envoyant des fonds dans leur pays d'origine, ces migrants peuvent contribuer au relèvement de celui-ci. De même, il pourrait être possible d'appliquer ces programmes préventivement, pour apporter une aide aux personnes voyant leurs moyens d'existence menacés par les effets des changements climatiques, comme l'élévation du niveau de la mer ou la désertification.

56. L'ONU devrait tirer parti du pouvoir de mobilisation de son Secrétaire général pour inciter les universités et les réseaux universitaires, les établissements de formation technique et professionnelle, les États et les fondations privées à octroyer davantage de bourses et de visas aux étudiants issus de pays en crise, leur donnant ainsi accès à l'enseignement supérieur et à la formation professionnelle. À cette fin, elle pourrait apporter son concours au recensement et à la coordination de l'offre de bourses existante²⁶ et engager un dialogue avec les autorités d'immigration et les parlements nationaux, ce qui lui donnerait l'occasion de plaider en faveur d'une augmentation du nombre de visas étudiants et d'évoquer les préoccupations que suscite cette question. Ces efforts pourraient s'inspirer de l'expérience réussie du programme de bourses de l'Initiative allemande (Albert Einstein) pour les réfugiés-universitaires, géré par le HCR en coopération avec le Gouvernement allemand²⁷.

²⁴ Voir <http://www.cbc.ca/news/politics/private-refugee-sponsorship-soros-un-1.3769639>.

²⁵ Par exemple, après le tremblement de terre qui s'est produit en Haïti, les États-Unis ont permis aux Haïtiens de bénéficier de visas de travail temporaires H-2 (<http://www.cgdev.org/initiative/migration-tool-disaster-recovery>). En créant des possibilités de travail temporaire à l'intention des habitants des îles du Pacifique qui subissent les effets des changements climatiques, les programmes relatifs à l'emploi saisonnier mis en place respectivement par l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont susceptibles de contribuer indirectement à l'adaptation aux changements climatiques des ménages établis sur ces îles (www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/1724).

²⁶ Par exemple, l'Institute of International Education a mis en place un consortium d'universités qui octroie des bourses aux étudiants syriens. Voir Institute of International Education Syria Consortium for Higher Education in Crisis, *Impact and Year Four Plan* (www.iie.org/Programs/Syria-Scholarships/Impact-and-Year-Four-Plans#.V3mnZfkrLIU).

²⁷ Voir <http://www.unhcr.org/en-us/dafi-scholarships.html>.

B. Ouvrir des perspectives en faveur de la mobilité de la main-d'œuvre et de la transférabilité des compétences

Recommandation n° 4

Réduire les frais de recrutement des travailleurs migrants et lutter contre les atteintes à leurs droits

57. Malgré les efforts consentis par certains pays exportateurs de main-d'œuvre, les frais élevés et les pratiques frauduleuses sont encore monnaie courante en matière de recrutement international. Ce sont les travailleurs migrants peu qualifiés qui assument les frais les plus élevés, car généralement, ils s'endettent pour financer leur voyage, ce qui les expose à l'exploitation. Face à ce problème pernicieux, je recommande d'agir sur quatre fronts :

a) Aider les candidats à la migration à obtenir des financements à des taux non usuraires, notamment en concluant des partenariats entre les banques et les organisations non gouvernementales locales qui rendraient les services financiers formels plus accessibles, en particulier dans les zones rurales pauvres. Par exemple, au Bangladesh, l'organisation BRAC a élaboré une formule de prêt expressément destinée aux travailleurs migrants bangladais et aux membres de leur foyer²⁸;

b) Mettre les lois, les politiques et la réglementation nationales ainsi que les accords bilatéraux et multilatéraux et les codes de conduite volontaires²⁹ en conformité avec les principes généraux et les directives opérationnelles concernant le recrutement équitable établis par l'OIT³⁰;

c) Contrôler et rendre effective l'application de la réglementation relative au recrutement. Les pouvoirs publics devraient tenir les employeurs (dans le pays de destination) ou le recruteur principal (dans le pays d'origine) responsables des manquements à la réglementation se produisant dans leur chaîne d'approvisionnement en main-d'œuvre, y compris en mettant en place des mesures qui favorisent le respect de cette réglementation, par exemple en exigeant de l'employeur qu'il prouve qu'il se conforme bien aux normes de recrutement et au droit du travail, cela étant une condition préalable à la délivrance de visas de travail temporaires³¹. Les pouvoirs publics ou les organismes professionnels devraient contrôler la conduite des recruteurs par couloir ou secteur migratoires bien précis, par exemple en tenant une base de données publique et en établissant un système transparent de notation, l'objectif étant de guider les employeurs et les travailleurs migrants dans le choix d'une agence de recrutement;

²⁸ Voir <https://brac.net/microfinance-programme/item/858-migration-loans>.

²⁹ Il existe des codes de conduite volontaires et des systèmes de certification, dont le Système international d'intégrité du recrutement de l'OIM; Verité and Manpower, *An Ethical Framework for International Labour Recruitment*; l'Institute for Human Rights and Business, *Principes de Dhaka pour la migration dans la dignité*; l'Alliance for Ethical International Recruitment Practices.

³⁰ Voir http://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/migration/EN/_2016-09-20_C-570_ILO_Experts_General_Principles_Operational_Guidelines_for_Fair_Recruitment_draft_.pdf.

³¹ Jennifer Gordon, *Global Labour Recruitment in a Supply Chain Context*, OIT, Genève, 2015 (<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms377805.pdf>.)

d) Promouvoir la consolidation et la professionnalisation du secteur du recrutement en freinant la prolifération des sous-agents qui font souvent du recrutement, dans le but de transformer les recruteurs en « guichets uniques » offrant aux employeurs et aux migrants une gamme complète de services, notamment des services de certification de formation et de compétences, de placement et d'organisation de voyages³².

Recommandation n° 5

Renforcer le cadre de mobilité de la main-d'œuvre

58. Les migrations sont aujourd'hui principalement motivées par la recherche d'un emploi et de revenus plus élevés. En conséquence, la réalisation de l'objectif de migrations sûres, ordonnées et régulières passera par la facilitation des migrations légales dans une optique d'emploi. Il est nécessaire qu'un accord soit trouvé entre les pays à population croissante et dont le nombre de jeunes demandeurs d'emploi est supérieur aux capacités de leur marché du travail et les pays qui seront bientôt aux prises avec une pénurie de main-d'œuvre³³. Bien pensée, cette solution aura du sens non seulement d'un point de vue économique mais aussi politique.

59. À cette fin, je recommande ce qui suit :

a) Assurer une cohérence au niveau national entre les accords bilatéraux et régionaux relatifs à la circulation des travailleurs, les politiques nationales du marché du travail, les politiques migratoires et celles ayant trait à d'autres domaines concernés, comme la santé ou l'agriculture. Les principales parties prenantes, y compris les employeurs, les syndicats, les établissements de formation et les migrants, doivent être consultés lors de l'élaboration de stratégies relatives aux migrations de main-d'œuvre. À cet égard, il est crucial que les travailleurs migrants soient autorisés à former des associations de travailleurs et à s'affilier à des syndicats;

b) Constituer une alliance mondiale des États exportateurs de main-d'œuvre pour faire progresser les priorités communes au moment d'engager des négociations, notamment en ce qui concerne les normes minimales de protection des travailleurs, les modèles d'accords bilatéraux dans le domaine de l'emploi ou les modalités de retour et de réintégration;

c) S'employer à établir un cadre mondial de gestion des migrations de main-d'œuvre, notamment un modèle de contrat de travail pour les travailleurs migrants et des modèles d'accords bilatéraux et régionaux;

d) Créer dès à présent, en 2017, une structure d'appui interinstitutions en vue de faciliter la mobilité de la main-d'œuvre et de faire émerger un consensus avant 2018, en s'appuyant sur la complémentarité du savoir-faire de l'OIT, de l'OIM, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Banque mondiale pour doter les États des capacités d'experts nécessaires à

³² Philip Martin, *Managing Merchants of Labour: Recruiters and International Labour Migration*, Oxford University Press (à paraître).

³³ Michael Clemens a conçu un modèle de partenariats avantageux pour les deux parties, *Global Skill Partnerships: A proposal for technical training in a mobile world*, document d'orientation n° 40, Center for Global Development, 2014 (<http://www.cgdev.org/publication/global-skill-partnerships-proposal-technical-training-mobile-world>.)

la négociation d'accords bilatéraux, régionaux, voire mondiaux, sur les migrations de main-d'œuvre et d'en assurer l'application et le suivi;

e) Faire fond sur cette structure interinstitutions et mettre en place une instance multipartite mondiale sur les compétences et la mobilité dans le domaine de l'emploi, qui serait chargée d'élaborer et d'examiner les politiques et les instruments relatifs à la mobilité de la main-d'œuvre sous tous ses aspects, y compris les stratégies de développement des compétences, la mise en correspondance des compétences et des offres d'emploi, le recrutement, l'évaluation, la certification et la reconnaissance des compétences (à tous les niveaux), la négociation et l'application d'accords relatifs aux migrations de la main-d'œuvre et la portabilité des droits acquis³⁴. Si elle en a le temps et si une dynamique suffisante existe, cette instance pourrait mettre en place une instance de négociation des accords sur la migration de la main-d'œuvre³⁵.

C. Assurer des migrations ordonnées, y compris les retours

60. Si l'on veut que les migrations se déroulent de façon ordonnée, il est nécessaire de mettre en place des voies de droit améliorées permettant aux migrants d'entrer légalement sur le territoire, qu'il s'agisse de ceux qui fuient des situations de crise ou de ceux qui sont à la recherche d'un emploi à l'étranger. Il est également nécessaire de veiller à ce que les candidats à la migration puissent obtenir des renseignements sur les possibilités qui s'offrent à eux. Dans la période qui suit l'arrivée des migrants, les États peuvent faciliter le bon déroulement de ce processus en favorisant l'insertion et l'intégration des nouveaux arrivants dans la société d'accueil (voir par. 64 à 69 ci-dessous). En ce qui concerne les migrants qui ne souhaitent pas rester dans le pays d'accueil ou qui n'y sont pas autorisés, il faut que des mécanismes efficaces soient mis en place pour que le retour et la réintégration se passent dans des conditions de sécurité et en temps voulu.

Recommandation n° 6

Améliorer l'accès à l'information et faciliter la délivrance de visas

61. Tous les États devraient fixer des objectifs clairs et transparents d'admission par catégorie de visa, compte tenu de l'état du marché du travail et des considérations d'ordre humanitaire. Ils devraient rendre les renseignements sur chaque catégorie de visa facilement accessibles, s'agissant notamment des conditions d'entrée, de séjour et d'emploi, en les diffusant en ligne et en plusieurs langues, et en les accompagnant de renseignements sur la marche à suivre pour faire une demande. La facilitation des procédures de demande et d'octroi de visas et l'augmentation du nombre de visas à entrées multiples délivrés contribueraient à

³⁴ Voir aussi la recommandation n° 8 ci-après. Cette instance pourrait être établie en s'inspirant d'organes inclusifs du même ordre qui existent dans d'autres secteurs, comme le Comité de la sécurité alimentaire mondiale de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, lequel bénéficie de l'appui technique d'un secrétariat interinstitutions et s'appuie sur un groupe d'experts lui fournissant des données et des travaux de recherche sur le marché du travail pour alimenter ses débats (<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/about/fr/>).

³⁵ Lant Pritchett et Rebekah Smith, *Is there a Goldilocks Solution?: "Just Right" Promotion of Labor Mobility*, Center for Global Development, document d'orientation n° 094, novembre 2016 (<http://www.cgdev.org/publication/goldilocks-solution-just-right-promotion-labor-mobility>).

réduire la pression qui pousse les candidats à la migration à se lancer dans des voyages périlleux.

Recommandation n° 7

Établir, à l'échelle mondiale, des principes relatifs au retour, à la réadmission et à la réintégration

62. Le retour est un élément qui fait partie intégrante d'un système de migrations efficace, mais la façon dont le retour se passe actuellement est souvent préjudiciable à la fois aux migrants et aux relations entre États. Que le retour soit volontaire, organisé par le migrant lui-même ou avec l'assistance des pouvoirs publics, ou qu'il soit forcé, les droits de l'homme doivent être respectés. Les programmes de réintégration devraient être mis en adéquation avec les stratégies de développement nationales et locales des communautés dans lesquelles les migrants retournent vivre.

63. Je demande aux États d'utiliser les instances existantes telles que l'OIM, le Forum mondial sur la migration et le développement et les instances consultatives régionales sur les questions de migration pour entamer un dialogue entre les pays d'origine, de transit et de destination sur les pratiques et les normes en matière de retour, en vue d'établir une position commune, l'objectif étant de parvenir à l'établissement de principes communs appelés à régir la coopération dans le domaine du retour et de la réintégration des migrants dans toutes les régions du monde.

D. Promouvoir l'intégration des migrants et le développement

Recommandation n° 8

Garantir l'accès aux prestations sociales acquises et leur portabilité

64. La portabilité des prestations sociales acquises est une question d'équité pour les migrants et les pays d'origine, et une question d'efficacité de la politique migratoire pour le pays de destination. Les migrants ne doivent pas être dissuadés de retourner dans leur pays d'origine ou obligés de rester dans leur pays d'accueil plus longtemps qu'ils ne le souhaitent au simple motif qu'ils ne pourraient plus continuer à bénéficier des prestations de sécurité sociale après leur départ. Pour les travailleurs migrants qui n'ont pas de protection sociale, qui sont souvent des travailleurs temporaires ou employés sur le marché du travail informel, la portabilité est exclue. Les États devraient toutefois veiller à leur faire bénéficier des socles de protection sociale nationale qui garantissent un niveau minimum de sécurité sociale à tous les résidents³⁶.

65. Favoriser la portabilité des prestations fera partie des sujets essentiels qui seront examinés par l'instance multipartite sur les compétences et la mobilité dans le domaine de l'emploi, dont la création a été proposée (voir par. 59 e) ci-dessus). Œuvrant à la création d'une telle instance, je demande instamment aux organisations internationales compétentes, telles que l'OIT et la Banque mondiale, d'intensifier leurs efforts de coordination et de redoubler d'efforts afin d'aider les États et les parties prenantes issues du secteur des assurances à :

³⁶ Voir la Recommandation n° 202 de l'OIT sur les socles de protection sociale, 2012 (http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524).

- a) Se mettre d'accord sur ce que signifie la portabilité des prestations sociales;
- b) Étudier les possibilités, pour les pays d'origine, de continuer à fournir une protection sociale aux migrants qui se déplacent temporairement en raison de leur travail et aux membres de leur famille qui, eux, restent dans le pays d'origine, notamment en créant des fonds d'aide sociale aux migrants³⁷;
- c) Améliorer la façon dont les prestations de retraite et l'assurance maladie sont conçues dans les pays de destination afin de faciliter leur exportabilité;
- d) Négocier des accords bilatéraux relatifs à la sécurité sociale le long des principaux couloirs de migration et à l'intérieur de groupements régionaux d'États, élaborer un modèle pour ce type d'accords bilatéraux, et renforcer les capacités des services administratifs de sécurité sociale afin que ces accords servent véritablement.

Recommandation n° 9

Renforcer les marchés des envois de fonds et l'intégration financière

66. Les envois de fonds sont essentiels à la réalisation du premier objectif du Programme 2030 (éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde). L'élimination de la pauvreté et l'amélioration de la résilience des populations pauvres aux chocs sont d'autant plus importantes qu'elles peuvent constituer la première étape sur la voie de l'intégration financière. Pourtant, aujourd'hui, les petits États fragiles, qui sont généralement les plus tributaires des flux d'envois de fonds, sont aussi ceux qui supportent les frais correspondants parmi les plus élevés.

67. Je demande une intensification de la mobilisation (par exemple au moyen d'une campagne coordonnée sous l'égide du Fonds international de développement agricole et de la Banque mondiale) en vue de forger des partenariats opérationnels entre dirigeants politiques, organes de réglementation, représentants du secteur financier et dirigeants d'entreprises actives dans le domaine des technologies, afin de faire ce qui suit :

³⁷ Plusieurs pays d'origine en Asie, tels que le Bangladesh, le Pakistan, les Philippines, Sri Lanka et la Thaïlande, ont créé des fonds d'aide sociale aux migrants qui fournissent une gamme de services aux travailleurs migrants, notamment des séminaires d'acquisition de compétences et d'orientation en préparation au départ, des prêts pour couvrir les frais initiaux liés au recrutement, une assurance (rapatriement d'urgence, assurance-vie, frais médicaux), un service d'assistance juridique par l'intermédiaire de services spécialisés fournis par les ambassades et les consulats à l'étranger, et un service d'assistance à la réintégration. Certains fonds étendent leur couverture pour que leurs services soient accessibles aux membres de la famille et de la communauté restés dans le pays d'origine, notamment en prenant en charge des services sociaux et des bourses d'études et en fournissant une aide financière aux familles qui sont dans le besoin. Les contributions aux fonds d'aide sociale proviennent d'une contribution fixe dont s'acquittent les employeurs et les agences de recrutement. Elles peuvent aussi prendre la forme de cotisations versées par les travailleurs migrants. Voir Neil G. Ruiz et Dovelyn Rannveig Agunias, *Protecting temporary workers: migrant welfare funds from developing countries*, Migration and Development Brief n° 7, Banque mondiale, octobre 2008 (<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MDBrief7.pdf>).

a) Faciliter l'accès des migrants et des membres de leur famille aux services financiers, notamment en proposant aux émetteurs et aux bénéficiaires d'envois de fonds des programmes de familiarisation aux questions financières; l'amélioration du cadre réglementaire pourrait permettre d'accroître l'utilisation de technologies, telles que les services monétaires par téléphonie mobile, pour faciliter les envois de fonds internationaux;

b) Encourager la concurrence sur les marchés des envois de fonds, par exemple en faisant en sorte que les banques centrales des pays de destination adhèrent aux Principes généraux relatifs aux services de transfert de fonds³⁸;

c) Cesser d'assimiler les envois de fonds au blanchiment d'argent. Cette assimilation revient à considérer chaque auteur de transaction, quel que soit le montant des sommes en jeu, comme « coupable jusqu'à preuve du contraire ». Les organes de réglementation financière devraient au contraire privilégier une approche fondée sur les risques, en concentrant leurs efforts sur les versements dont le montant est supérieur à un certain seuil, ce qui est particulièrement important pour que le flux d'envois de fonds vers les pays en crise ne soit pas interrompu.

Recommandation n° 10

Favoriser l'intégration en fournissant aux migrants une preuve de leur identité juridique

68. Des millions de personnes sont dans l'incapacité d'exercer leurs droits fondamentaux et d'exécuter les formalités les plus simples car elles n'ont pas d'identité juridique ou ne peuvent prouver qui elles sont. Au titre de l'objectif de développement durable n° 16 (cible 9), les États se sont engagés à « garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances » et ce, d'ici à 2030.

69. Je demande aux organismes internationaux tels que la Banque mondiale, le HCR, l'UNICEF, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'OIM d'œuvrer ensemble et avec les pouvoirs publics locaux et nationaux, les entreprises privées et les organisations à but non lucratif intéressés, en consultation avec le Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme sur le droit à la vie privée, en vue de faire ce qui suit :

a) Appuyer les mesures prises par les États pour mettre en place des systèmes universels d'identification et d'enregistrement des actes d'état civil qui attribuent à tous les citoyens et résidents non citoyens d'un pays ou d'une ville, quels que soient leur nationalité, leur origine ethnique et leur statut migratoire, entre autres, une identification unique leur permettant d'accéder aux services et d'avoir une activité³⁹. Ces systèmes, parfois lancés au niveau local par des municipalités pionnières, telles que la ville de New York, sont très prometteurs pour l'intégration des migrants, même s'il convient de faire particulièrement attention à la protection des données personnelles ainsi collectées;

³⁸ Banque des règlements internationaux et Banque mondiale, Services de transfert de fonds pour les travailleurs migrants, Principes généraux, Bâle, 2007 (<https://www.bis.org/cpmi/publ/d76fr.pdf>).

³⁹ Le plus audacieux de ces systèmes est celui de la *Unique Identification Authority of India*, qui fournit un numéro d'identification unique sécurisé par l'enregistrement de données biométriques, le numéro Aadhaar, à chaque personne résidant dans le pays, quels que soient sa nationalité ou son

b) Contribuer aux efforts naissants consistant à étudier la faisabilité d'un système d'identification numérique véritablement universel⁴⁰ qui permettrait à une personne d'effectuer des opérations ou d'utiliser des services publics ou privés dans différents pays. Associée à des informations personnelles importantes (par exemple, un acte de naissance ou de mariage, des bulletins d'état civil, des certificats de vaccination ou un historique de crédit), une telle carte d'identité permettrait de réduire les risques de perte de documents, de fraude à l'identité, de séparation des familles lors de situations d'urgence et d'exploitation des migrants par des passeurs, des trafiquants ou des employeurs sans scrupules qui confisquent les passeports.

E. Renforcement des capacités en matière de gouvernance des migrations

70. Les 10 recommandations exposées ci-dessus partent de l'hypothèse que, si les migrations constituent un phénomène qu'on ne peut ni ne devrait arrêter, il est possible en revanche de les gérer bien mieux qu'elles ne le sont actuellement. J'ai formulé des propositions précises visant à améliorer la gouvernance dans trois domaines : la protection des migrants en danger, la migration de la main-d'œuvre et les accords de retour et de réinsertion. Dans la dernière partie du rapport, je suggère quelques mécanismes généraux supplémentaires qui permettraient, d'après moi, d'atteindre cet objectif.

Recommandation n° 11

Investir dans les capacités de l'État en matière de gestion des migrations

71. Les États doivent non seulement adopter des politiques adaptées sur leur territoire, mais aussi aider financièrement les États et régions dont les priorités sont semblables mais qui n'ont ni les ressources ni les capacités nécessaires pour mettre en œuvre les politiques voulues.

72. Pour faciliter la concertation concernant les mesures financières qui permettraient de renforcer les capacités des États en matière de gestion des migrations, j'appelle de mes vœux l'établissement d'un mécanisme de financement dédié, dont le mandat consistera à mobiliser l'assistance financière et technique des États, des institutions financières internationales, des banques multilatérales de développement et des acteurs du secteur privé, afin que tous les États disposent d'outils leur permettant d'honorer les engagements relatifs aux migrations qu'ils ont pris dans le cadre du Programme 2030, mandat qui sera précisé dans le pacte mondial pour les migrations. Disposer d'un mécanisme mondial serait un moyen de promouvoir la coordination entre les bailleurs de fonds et l'ONU et de veiller à ce que les ressources soient bien allouées aux États les plus touchés.

Recommandation n° 12

Améliorer la qualité des données pour favoriser des politiques migratoires reposant sur des faits et le respect du principe de responsabilité

statut migratoire, afin de faciliter l'accès aux services gouvernementaux, financiers ou autres (<https://uidai.gov.in/beta/>).

⁴⁰ Par exemple, l'initiative ID2020 vise la création d'une solution technologique assignant une identité universelle à chacun (<http://id2020.org/>).

73. L'amélioration de la gouvernance s'articule autour de l'utilisation de données fiables et d'une bonne compréhension des moteurs et dynamiques des migrations. Pourtant, la communauté internationale peine encore aujourd'hui à répondre à certaines questions fondamentales. Qui sont les migrants? Où se trouvent-ils? D'où viennent-ils? Où ont-ils migré? Ces questions restent souvent sans réponse, particulièrement lorsqu'il s'agit de déplacements entre pays en développement. Il existe un certain nombre d'actions à entreprendre pour améliorer la qualité des données, la surveillance et le suivi en matière de migrations :

a) Améliorer nos connaissances sur les migrations en appliquant les cinq recommandations formulées par la commission du *Center for Global Development* traitant des données de migration internationale destinées à la recherche et à la politique en matière de développement (*Commission on International Migration Data for Development Research and Policy*)⁴¹ : i) poser des questions basiques sur le statut migratoire lors des recensements nationaux et rendre publiques les données recueillies; ii) compiler et diffuser les données administratives existantes; iii) centraliser les enquêtes sur la population active; iv) donner accès aux microdonnées et pas uniquement aux chiffres; v) prévoir des modules sur les migrations dans un plus grand nombre d'enquêtes auprès des ménages⁴². Il faudra pour cela que les États collaborent avec des acteurs internationaux, notamment le Département des affaires économiques et sociales, l'OIM, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), l'OCDE, l'Organisation internationale du Travail, la Banque mondiale et l'UNICEF, pour aider les pays en développement à renforcer leurs capacités institutionnelles de recueillir, stocker, analyser et diffuser les données sur les migrations;

b) Évaluer précisément le potentiel des mégadonnées et les exploiter en complément des sources de données traditionnelles, telles que les recensements de la population, en passant systématiquement au crible les expérimentations existantes afin de déterminer ce qui fonctionne et peut être appliqué à plus grande échelle⁴³. Je salue à ce sujet l'action menée par les Gouvernements belge et malien, qui travaillent avec une coalition composée d'organisations internationales et du réseau du Partenariat mondial pour les données du développement durable en vue de former une alliance portant sur les mégadonnées et les migrations;

c) Concevoir des outils et renforcer les capacités permettant de suivre les objectifs de développement durable relatifs aux migrations sans se limiter aux indicateurs mondiaux ayant été définis d'un commun accord et adoptés par les

⁴¹ Voir <http://www.cgdev.org/working-group/improving-migration-data>.

⁴² Par exemple, dans les enquêtes de l'Étude de la mesure des niveaux de vie de la Banque mondiale, les enquêtes démographiques et sanitaires, les enquêtes sur la population active, les enquêtes sur le budget des ménages et les enquêtes sur les revenus et les dépenses. Cela permettrait d'établir des liens précis entre le processus de migration et les résultats en matière de développement humain pour les personnes et les ménages.

⁴³ Par exemple, la *Flowminder Foundation* utilise les données des téléphones portables dans différents contextes afin d'analyser les tendances de la mobilité par rapport à certains facteurs tels que les catastrophes naturelles et les changements climatiques (au Bangladesh) ou les flambées de maladies infectieuses (au Kenya), dans le but d'offrir un appui aux stratégies mises en place face à ces situations (<http://www.flowminder.org/case-studies/mobile-phone-data-to-understand-climate-change-and-migration-patterns-in-bangladesh> et www.flowminder.org/work/research-innovation). Pour un bref aperçu des utilisations actuelles des mégadonnées en lien avec les migrations internationales, voir Olivia de Backer, *Big data and international migration*, 16 juin 2014 (<http://unglobalpulse.org/big-data-migration>).

organismes nationaux de statistique, l'objectif étant d'assurer un suivi universel des objectifs de développement durable⁴⁴. Je propose donc un ensemble d'outils solides mais faciles à utiliser permettant de mesurer les résultats des États et la situation des migrants : un indicateur de développement humain pour les migrants, l'Indice de gouvernance migratoire de l'OIM⁴⁵ et un système de suivi de l'aide et de l'assistance liées aux migrations;

d) Rendre publiques des données sur le respect, par les États, des droits des personnes en situation de déplacement grâce à la création d'une base de données mondiale indépendante (tenue, par exemple, par un consortium universitaire⁴⁶) présentant des indicateurs sur les droits dont doivent bénéficier divers groupes d'étrangers (notamment les migrants, les touristes et les voyageurs d'affaires) en vertu de la législation et de la réglementation de différents pays, et sur leur application effective.

Recommandation n° 13

Favoriser la tenue d'un débat national inclusif sur les migrations et l'adoption de politiques migratoires cohérentes

74. Tous les États devraient envisager sérieusement d'établir un groupe de travail interministériel sur les migrations qui permettrait aux ministères et aux organismes de discuter entre eux et avec les parties prenantes concernées (parmi lesquelles des représentants des autorités locales, du secteur privé et des groupes d'immigrés) dans le but de veiller à l'alignement des objectifs politiques concernant, entre autres, les activités humanitaires, le développement, les migrations ainsi que les affaires intérieures et étrangères.

75. Les parlements ont un rôle évident et essentiel à jouer dans le lancement d'un débat plus ouvert et mieux informé sur les contreparties en jeu dans les politiques migratoires. J'invite l'Union interparlementaire et l'Action mondiale des parlementaires à collaborer avec l'OIM et d'autres organisations internationales en vue d'éduquer leurs membres sur la question des migrations, de faciliter le dialogue international entre les parlementaires sur cette question et d'encourager leur participation aux consultations sur le pacte mondial pour les migrations.

Recommandation n° 14

Donner des moyens d'action aux villes et aux autorités locales

76. Partout dans le monde, les villes jouent un rôle croissant dans l'accueil des migrants et développent actuellement les fonctions et outils nécessaires à la gestion

⁴⁴ La liste officielle des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable compte huit indicateurs permettant de suivre les cibles ayant trait aux migrations (<http://unstats.un.org/sdgs>).

⁴⁵ Voir https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_governance_index_2016.pdf.

⁴⁶ Martin Ruhs, de l'université d'Oxford, a proposé la création d'une base de données mondiale sur les droits des migrants (<http://priceofrights.com/blog/post.php?s=2013-11-30-the-case-for-a-global-migrant-rights-database#.WBeljSSZ0kx>). L'université Columbia élabore actuellement un modèle de traité sur la mobilité humaine qui devrait porter sur toutes les formes de déplacement, du voyage professionnel au voyage touristique en passant par la migration de la main-d'œuvre et le déplacement forcé. Dans le cadre d'une initiative lancée en 2013, la faculté de droit de Georgetown a publié une déclaration des droits des migrants internationaux, qui consistait en une compilation du droit international existant et de la pratique adoptée par des États progressistes. Des indicateurs permettant de mesurer l'adoption et la mise en œuvre de ces droits sont en cours d'élaboration.

d'une plus grande diversité. Il faudrait leur donner les moyens d'action et les ressources nécessaires pour qu'elles puissent le faire correctement. Je recommande à cet effet :

a) Que soit lancée une initiative destinée aux villes et aux régions⁴⁷, en particulier celles pour lesquelles les migrations et les déplacements sont des phénomènes relativement récents, afin d'élaborer, de financer, de coordonner, d'échanger et de mettre en place, y compris dans le cadre de projets pilotes, des bonnes pratiques en matière de politique migratoire et de politique relative aux réfugiés, à l'aide par exemple d'un programme global de gestion et de perfectionnement des cadres, dont bénéficieraient les administrations locales⁴⁸;

b) Que les représentants des autorités locales fassent systématiquement partie des délégations nationales qui assistent aux réunions internationales en rapport avec les migrations, notamment le Forum mondial sur la migration et le développement, les dialogues de haut niveau des Nations Unies et la conférence intergouvernementale sur les migrations prévue en 2018;

c) Que les réunions annuelles du Forum des maires sur la mobilité, les migrations et le développement⁴⁹, instance où les dirigeants locaux peuvent être informés de la teneur des échanges intergouvernementaux ayant une incidence sur les politiques migratoires et relatives aux réfugiés, et influencer sur ces échanges, bénéficient d'un appui continu, afin de permettre aux dirigeants locaux de jouer leur rôle.

Recommandation n° 15

Faire évoluer le Forum mondial sur la migration et le développement

77. Alors que la question des migrations prend de plus en plus de place dans les travaux de l'ONU, la question de la pertinence du mandat du Forum mondial sur la migration et le développement et de sa valeur ajoutée va inévitablement être soulevée. Je propose que, dans un avenir immédiat, le Forum mondial participe à la recherche d'un consensus en vue de l'établissement d'un pacte mondial ambitieux pour les migrations et contribue à faire progresser la mise en œuvre des engagements du Programme 2030 liés aux migrations. Le Forum pourrait servir

⁴⁷ Cette initiative pourrait peut-être faire fond sur les travaux réalisés par l'initiative conjointe pour le développement et la migration avec les administrations locales (www.migration4development.org/fr).

⁴⁸ La *Bloomberg Harvard City Leadership Initiative*, financée par un don de 32 millions de dollars de Michael R. Bloomberg et administrée par l'université Harvard, permettra de doter les responsables municipaux des outils, des compétences et de l'appui dont ils ont plus en plus besoin face aux questions complexes de direction et de gestion avec lesquelles ils sont aux prises partout dans le monde (<http://ash.harvard.edu/news/bloomberg-philanthropies-and-harvard-university-launch-bloomberg-harvard-city-leadership>).

⁴⁹ Lancé en 2013 lors du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement, le Forum des maires sur la mobilité, les migrations et le développement est un rassemblement annuel mondial de maires organisé par les villes, l'objectif étant d'échanger des perspectives nouvelles et innovantes sur la gouvernance urbaine dans le contexte d'une plus grande diversité. Le Forum des maires bénéficie du soutien de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), de l'OIM, de la Banque mondiale, de l'initiative conjointe pour le développement et la migration et de la Direction suisse du développement et de la coopération (<http://blogs.worldbank.org/peoplemove/local-leaders-cooperating-internationally-migration>).

d'espace où les gouvernements et les autres parties prenantes rendraient compte des efforts entrepris pour honorer les engagements relatifs aux objectifs de développement durable, mais aussi de plateforme facilitant la formation de partenariats en vue de tenir ces engagements et dont les résultats devraient servir aux travaux du Forum politique de haut niveau pour le développement durable, l'organe de l'ONU chargé d'examiner les progrès réalisés concernant ces objectifs. Le Forum mondial sur la migration et le développement devrait donc envisager d'adopter un programme de travail pluriannuel, de se doter d'un secrétariat plus solide et de renforcer son rôle d'organe d'examen des politiques qui aiderait les États à évaluer et à mesurer de manière plus systématique l'efficacité des orientations choisies. Il pourrait également envisager des réformes en matière de gouvernance, afin d'encourager les États, la société civile et le secteur privé à prendre en mains véritablement l'action menée.

Recommandation n° 16

Renforcer le pouvoir et les capacités du système des Nations Unies en matière de migrations

78. Il est nécessaire que le système des Nations Unies se dote de stratégies intégrées sur la question des personnes en situation de déplacement, à savoir les personnes déplacées dans leur propre pays, les réfugiés et les migrants, qui tiennent compte des problèmes humanitaires et des problèmes de développement et de sécurité; la crise des réfugiés à grande échelle déclenchée par la guerre en République arabe syrienne a douloureusement mis au jour cette nécessité, qui n'est pourtant pas nouvelle. C'était le message clair porté par le Sommet mondial sur l'action humanitaire, tenu en mai 2016, et par la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants, tenue en septembre 2016.

79. L'OIM faisant désormais officiellement partie du système des Nations Unies, je vois une vraie possibilité de déterminer les éléments qui seront nécessaires à une bonne gouvernance dans ce domaine. Il faudra non seulement tirer parti du savoir-faire des entités du système, mais aussi définir des rapports hiérarchiques plus directs avec le Secrétaire général. Il ne fait pas de doute que l'OIM, dont le mandat porte sur l'ensemble du phénomène des migrations, et le HCR, qui se concentre plus spécialement sur les réfugiés et les personnes apatrides, seront à l'avenir les points d'ancrage naturels de la stratégie et de l'architecture institutionnelle du système des Nations Unies en ce qui concerne les migrations internationales sous toutes leurs formes. Tous deux disposent sur ces questions de bien plus de ressources, de savoir-faire et d'expérience accumulée que toute autre entité du système; ils devraient donc constituer le « centre de gravité » autour duquel s'organiseront les activités de concertation et de coordination.

80. L'OIM est dotée de capacités opérationnelles vitales sur la question des migrations, ce dont le système des Nations Unies manquait jusque-là. Elle doit désormais élargir ses capacités pour pouvoir donner des conseils sur l'action gouvernementale en renforçant notamment ses moyens de recherche. Cela a débuté par l'établissement, à Berlin en 2015, du Centre d'analyse des données migratoires mondiales de l'OIM, lequel pourrait prendre modèle sur le Bureau du Rapport sur le développement humain du PNUD. L'OIM devrait également examiner et renforcer son rôle de facilitateur de concertations.

81. Une équipe OIM-HCR forte est indispensable, notamment pour orienter la réponse du système des Nations Unies face à des flux migratoires diversifiés et à des déplacements massifs liés à des crises (par exemple, par l'intermédiaire d'un programme conjoint sur les migrants en situation de vulnérabilité, sur la base des principes directeurs qui doivent être élaborés) et assurer une coordination concertée des travaux menés par le système des Nations Unies sur les questions de migration, avec le concours du Groupe mondial sur la migration. Le Groupe lui-même doit jouer un rôle plus direct dans l'appui des travaux menés par les organismes des Nations Unies à l'échelle des pays, la promotion de la programmation conjointe et de la mobilisation des ressources, l'élaboration d'orientations politiques et programmatiques, de matériel pédagogique et d'indicateurs pour assurer le suivi des résultats.

82. Je distingue cinq domaines essentiels dans lesquels le système des Nations Unies ainsi renforcé doit s'efforcer d'améliorer ses résultats à l'avenir.

Anticiper les déplacements liés à des situations de crise et y réagir rapidement

83. Si nous partons de l'hypothèse que les déplacements liés à des situations de crise vont devenir la « norme », il devient nécessaire de combler les failles de la chaîne de protection, notamment grâce à l'analyse conjointe et à l'intervention rapide d'une équipe OIM-HCR forte, dont la collaboration permettra de faire en sorte que les besoins de protection des migrants et des réfugiés soient recensés et traités aussi rapidement et aussi près de leur pays d'origine que possible.

Parler d'une seule voix pour diffuser des messages politiques

84. Intensifier la coordination autour d'un petit cercle d'entités actives sur les questions liées aux migrations, notamment une équipe OIM-HCR forte accompagnée, si nécessaire, par le Département des affaires économiques et sociales, l'OIT et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, devrait permettre au système des Nations Unies de parler d'une seule voix lorsque des situations et des problèmes ayant trait aux migrations et aux déplacements l'exigent, et d'envoyer ainsi un message clair et cohérent depuis le Siège comme à l'échelle des pays.

Appuyer et surveiller la mise en œuvre des engagements relatifs aux objectifs de développement durable

85. L'ONU doit aider les pays à traduire les engagements mondiaux en stratégies et objectifs nationaux et élaborer des systèmes qui permettent aux États de mesurer leurs résultats. Le Groupe mondial sur la migration a un rôle clef à jouer à cet égard. Dans le présent rapport, j'ai également préconisé que soit établi un mécanisme de financement et d'un ensemble d'indicateurs faciles à utiliser et que le Forum mondial sur la migration et le développement devienne une plateforme faisant rapport sur la mise en œuvre des objectifs de développement durable et facilitant la conclusion de partenariats.

Appuyer l'élaboration du « droit souple » et la formulation de normes communes

86. Il existe plusieurs domaines d'action gouvernementale dans lesquels il serait possible de faire des progrès grâce à des efforts orchestrés par les États et visant à définir des normes et principes communs qui orientent leur conduite, notamment en

ce qui concerne les migrants en situation de vulnérabilité, la mobilité de la main-d'œuvre, la transférabilité des compétences, ainsi que le retour et la réinsertion des migrants. L'ONU peut contribuer à lancer et à faciliter l'élaboration de normes sur ces questions.

Œuvrer à la conclusion de nouveaux traités consacrés à des questions bien précises

87. Dans des cas où les États se montrent intéressés par une progression en ce sens, l'ONU peut les aider à passer d'un processus informel à la conclusion de traités officiels, notamment sur le traitement des migrants en situation de vulnérabilité, les recrutements abusifs, ou les transferts internationaux de fonds et de prestations sociales. Dans le cadre du pacte mondial pour les migrations, on pourrait rassembler les normes et principes convenus en un accord cadre mondial qui comporterait à la fois des éléments contraignants et des éléments non contraignants et déterminer dans quels domaines les États pourraient œuvrer ensemble à l'établissement de nouveaux traités et normes internationaux.

IV. Conclusion

88. Le but de ce présent rapport était de montrer que les migrations n'ont pas à susciter peurs et conflits, que ce soit au sein des nations ou entre elles. Je suis persuadé que nous pouvons faire évoluer les stéréotypes négatifs dont les migrants font l'objet et la désinformation qui entoure le thème de la migration, notamment grâce à l'action concertée que représente la campagne ENSEMBLE⁵⁰; que nous pouvons faciliter les déplacements réguliers et ordonnés; que nous pouvons protéger les migrants, même en temps de crise; que nous pouvons, grâce à des investissements judicieux, réduire le coût de la migration tout en optimisant les bienfaits; que les migrants peuvent participer au progrès économique et social de nos sociétés, plutôt qu'être laissés pour compte et que les États peuvent s'entraider plutôt que s'opposer sur la gestion des migrations; en somme, que nos sociétés peuvent acquérir les connaissances et les capacités qui sont nécessaires pour bien gérer les migrations.

89. Rien de cela ne peut toutefois se faire sans confiance : confiance entre les gouvernements, ainsi qu'entre ces derniers et leurs électeurs. Or, elle fait aujourd'hui cruellement défaut. En fait, à aucun moment de l'histoire récente les liens de confiance n'ont été si fragiles, en particulier en ce qui concerne les migrations, sujet qui fait peur à un public mal informé. Dans un tel contexte, les progrès ne peuvent être que graduels. C'est pourquoi je propose qu'on s'attaque aux problèmes depuis le plus bas niveau de gouvernance, là où ils peuvent être résolus. Il s'agit parfois du niveau local ou national, mais, sur certaines questions, les États

⁵⁰ ENSEMBLE est une campagne mondiale lancée par le Secrétaire général dans le but de changer les perceptions et attitudes négatives vis-à-vis des réfugiés et des migrants et de renforcer le contrat social entre les pays et communautés hôtes et les réfugiés et migrants. Lancée lors de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants tenue en 2016, la campagne ENSEMBLE est mise en œuvre en partenariat avec les États Membres, le secteur privé et la société civile et se poursuivra jusqu'en 2018, année durant laquelle il est prévu que les États adoptent le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (<http://refugeesmigrants.un.org/fr/ensemble>).

doivent collaborer de façon bilatérale, au niveau régional voire mondial, en tirant profit des initiatives mises en place par des pionniers et champions de la cause, et mener à bien ce qu'on a appelé le « minilatéralisme »⁵¹, par lequel de petits groupes d'États intéressés œuvrent ensemble à l'élaboration et à l'application d'idées nouvelles qui peuvent ensuite être débattues et éventuellement adoptées dans un cadre plus formel.

90. Il est indispensable de répondre aux préoccupations de ceux qui se sentent menacés par les migrations si nous souhaitons éviter des réactions destructrices et obtenir des résultats durables. L'affrontement ne nous mènera nulle part. Pour faire progresser la coopération internationale dans ce domaine, il faut prendre en compte les intérêts de tous les acteurs légitimes. Tant que des parties prenantes considéreront que le système ne fonctionne pas, au mieux elles n'en tiendront pas compte, et le saperont dans le pire des cas. S'écouter mutuellement, s'efforcer sans relâche d'établir des objectifs communs et de convenir ensemble de la voie à suivre pour les atteindre nous permettra, j'en suis convaincu, de trouver des solutions qui entretiennent l'espoir pour chacun de nous.

⁵¹ Moses Naim, « Minilateralism », *Foreign Policy*, 21 juin 2009 (<http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>).

Annexe

Il n'y a pas assez de place ici pour citer le nom de tous ceux qui ont influencé ma réflexion sur les questions traitées dans le présent rapport. Néanmoins, quelques-uns parmi eux méritent une reconnaissance particulière, à commencer par les deux Secrétaires généraux que j'ai eu l'honneur de servir, Kofi Annan et Ban Ki-moon, ainsi que Jan Eliasson, William Lacy Swing, Robert Orr, le prince Zeid Ra'ad Al Hussein, Karen AbuZayd, Eva Åkerman-Börje, Eduard Gnesa, Abiodun Williams, Edward Mortimer et Régine De Clerq. Depuis le début de mon mandat de Représentant spécial, j'ai bénéficié des conseils de Gregory Maniatis et de François Fouinat et j'ai compté sur le soutien inestimable d'Evelyn Purves et de Melanie Burford, ainsi que sur celui de la Division de la population du Département des affaires économiques et sociales. Depuis 2006, la *MacArthur Foundation* offre un concours financier à ces travaux, qui tirent également profit des contributions des Gouvernements américain, suédois et suisse ainsi que de celles des fondations *Open Society* et de la *Carnegie Corporation*. La *Global Policy Initiative* de l'université Columbia, dirigée par Michael Doyle, a appuyé le travail de fond, entre autres, effectué par l'équipe de recherche et de rédaction pendant la préparation de ce rapport.

Équipe de recherche et de rédaction : Gregory Maniatis, Sarah Rosengaertner, Colleen Thouez, Edward Mortimer, Justin MacDermott, Kathleen Newland, Katy Long, François Fouinat et Maggie Powers.

Équipe de publication : Sabine Henning, Loreley Sanchez, Brenda Olivas, Nicole Pope, Lucretia Keenan, Ciara Spencer et le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences.

Experts consultés : le présent rapport a bénéficié des idées et de l'attention scrupuleuse de quantité d'experts et de décideurs consultés pendant sa rédaction. Le fait que leur nom apparaisse n'implique aucunement qu'ils souscrivent à ce rapport; il exprime la profonde reconnaissance de l'équipe de rédaction pour leur généreuse contribution : Manolo Abella, T. Alexander Aleinikoff, Kamal Amakrane, Véronique Aubert, Ibrahim Awad, Najim Azahaf, Paula Banerjee, Indrojit Banerji, Martin Barber, Mathieu Bélanger, Alexander Betts, Michael Boampong, Peter Bosch, Jorge Bravo, Thomas Buettner, Chukwu-Emeka Chikezie, Ryszard Cholewinski, Michael Clemens, Sarah Cliffe, Elizabeth Collett, Cathryn Costello, François Crépeau, Anna Crowley, Hein de Haas, Pedro de Vasconcelos, Darla Deardorff, Pamela DeLargy, Bernie Derible, Vyjayanti Desai, Michael Doyle, Jean-Christophe Dumont, Howard Duncan, Gonzalo Fanjul, Elizabeth Ferris, Anjali Fleury, Marta Foresti, Martin Fowke, Laura González-Murphy, Guy Goodwin-Gill, Jennifer Gordon, Christopher Gregory, Phoebe Griffith, Jessica Hagen-Zanker, Randall Hansen, Shahidul Haque, Jill Helke, Sabine Henning, Nava Hinrichs, Robert Holzmann, Bela Hovy, Natasha Iskander, Arafat Jamal, Jyothi Kanics, Donald Kerwin, Michele Klein Solomon, Kevin Klock, Rey Koslowski, Frank Laczko, Sandra Lavenex, Michelle Leighton, Ben Lewis, Manjula Luthria, Jonathan Marskell, Philip Martin, Susan Martin, Lea Matheson, John McCallum, Niall McCann, Claire Melamed, Clare Menozzi, Craig Mokhiber, Pietro Mona, Claire Moran, Amy Muedin, Rainer Münz, Izumi Nakamitsu, Kerry Neal, Pia Oberoi, Sara Pantuliano, Philip Pierce, Sonia Plaza, Martijn Pluim, Hannah Postel, Jonathan Prentice, Dilip Ratha, Daniele Reale, Cécile Riallant, Anne Richard, Christopher Richter, Maria Teresa Rojas, Martin Ruhs, Goetz Schmidt-Bremme, James Sharp, Suzanne Sheldon, Nando Sigona, Ronald

Skeldon, John Slocum, Federico Soda, Leigh Stubblefield, Madeleine Sumption, Patrick Taran, Manuela Tomei, Joel Trachtman, Patrick Weil, Casey Weston, Catherine Wiesner, Tom Willems, John Wilmoth, L. Alan Winters, Alice Workman.
