

On peut écouter l'intervention de Johan Ketelers sur le site du Courrier de la planète :

http://www.courrierdelaplanete.org/audio/audio17062008_04.php

Construire une Gouvernance mondiale des migrations:

Johan Ketelers

Secrétaire général de l'International Catholic Migration Commission

I. Préambule :

1. Les migrations sont devenues **de plus en plus complexes de nature**. Les migrants ne quittent plus leur pays pour une seule raison, mais pour une combinaison de différentes motivations et leur parcours peut durer des années.

Les migrations deviendront **de plus en plus importantes, fréquentes et massives**. (Les conflits internes ont une tendance à se multiplier et les migrations forcées dues à des situations écologiques apparaissent comme de nouveaux défis. Il suffit d'autre part de considérer les chiffres récemment émis par l'UE sur le besoin économique de l'Europe de plus ou moins 20 millions de travailleurs immigrés dans les dix années qui viennent. Le Ministère de l'Economie français a de son côté défini un besoin immédiat de 200.000 infirmiers/infirmières et de 700.000 immigrés par an jusqu'en 2015).

Les migrations seront probablement marquées par **des durées plus limitées mais il est essentiel d'approfondir l'idée qu'elles continueront à affecter profondément toutes les sociétés** ; c'est poser les défis du multiculturalisme, de l'intégration, des statuts des travailleurs et du contrat social en général.

2. Les migrations ne sont **pas un problème européen mais un défi global**. Les paramètres de la migration appartiennent au processus global mais la lecture qui s'en fait aujourd'hui est encore trop liée au concept ou à la protection de la structure nationale. L'attitude légitime d'autoprotection n'est pas à mettre en cause, mais les concepts humanitaires et la globalisation croissante invitent à regarder au delà de ces frontières et à étendre le besoin de protection sur un plan humain global dans le but d'assurer **une protection pour toute personne**. C'est dans l'établissement d'un tel processus de protection pour tous que s'inscrit la valeur d'un concept de gouvernance globale.

3. **La migration n'est pas en premier lieu un défi humanitaire**, c'est un défi d'ordre organisationnel (structurel) et d'ordre politique. Si la migration prend des allures d'urgence humanitaire (les arrivées de personnes traumatisées par des voyages dramatiques, la traite des êtres humains etc.), cela s'explique aujourd'hui entre autres par l'absence d'une gouvernance plus globale en cette matière. La 'gestion' de la migration se différencie de la réponse humanitaire par sa dimension politique: la migration appelle à trouver un équilibre entre les structures sociétales existantes et ancrées dans des logiques davantage sédentaires d'une part et les conséquences d'une mobilité accrue d'autre part; entre les différents besoins économiques de pratiquement tous les pays et le bien-être de toute personne; entre la protection de la nation et la protection de toute personne. Le chapitre politique devrait également prévoir des moyens pour la communauté internationale de prévenir certains conflits ou certaines situations qui forcent des populations parfois entières à se déplacer (p.ex. La situation actuelle au Zimbabwe).

4. Construire une gouvernance mondiale des migrations est une nécessité indiscutable et il est heureux de se voir émerger de nouveaux efforts dans ce sens. Il convient toutefois de **définir** d'emblée **le terme « gouvernance »** ou, pour être plus exact, de préciser clairement le but de cette gouvernance.

Il s'agit d'ajouter aux mécanismes existants qui protègent le droit des réfugiés un autre mécanisme avec un double objectif : celui d'**assurer une gestion globale (global management) des migrations** permettant un certain contrôle de la mobilité par l'établissement de structures transnationales et internationales, tout en recherchant les possibilités **d'optimiser un progrès et un développement à plus large échelle**. Cette gestion devra se construire sur des critères économiques et nationaux mais aussi sur base de critères liés aux situations de développement, de pauvreté, de droits de l'homme et de bien-être. La gouvernance ne devrait donc pas rechercher avant tout une **réduction de la mobilité mais plutôt le développement du potentiel de la migration**.

II. Recommandations :

Les indicateurs positifs ne manquent pas : l'initiative du Forum global « Migration et Développement », les discours récents de Mr Frattini et des études telles que celle proposée par le professeur Badie et son équipe (*Pour un autre regard sur les migrations*) font entrevoir une approche qui se veut plus constructive que défensive. Les débats internationaux et régionaux semblent s'orienter vers *la prise en compte* des réalités de la migration dans le monde actuel, même si l'écart entre le discours politique national et le besoin économique reste trop important en cette matière. De nouvelles tentatives visant à considérer la migration internationale comme une opportunité et à en valoriser les aspects positifs se font jour, et il est évident que les différentes ONG - dont la CICM - qui accompagnent depuis longtemps ces mouvements sous leurs différents aspects sont prêtes à contribuer au changement réel vers une amélioration des conditions de vie des migrants.

Il convient d'autre part de reconnaître l'ambiguïté de la situation: le Forum global « Migration et Développement » n'a pas de statut formel, le traité onusien sur la protection du migrant travailleur et de sa famille n'a pas été ratifié par les pays du nord et le chapitre de la migration au sein de l'Union Européenne reste encore trop ancré en tant que matière nationale alors que les discours et les logiques confirment le besoin d'une cohérence transnationale en cette matière. Il y a eu neuf instruments majeurs depuis Tampere pour la mise en place d'une approche commune de l'UE mais toutes ces approches se sont montrées extrêmement prudentes et la directive de 2001 sur les conditions d'accès et de résidence de ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un emploi, qui aurait pu signifier un pas en avant important dans le processus de la communautarisation du défi, a été repoussée.

Le temps d'analyser ces contradictions me manque, mais permettez-moi de faire quelques recommandations/réflexions pour la mise en place d'une gouvernance globale :

1. Le message de fermeté qui se fait actuellement entendre et qui prétend vouloir fermer les portes ne diminuera pas les flux migratoires, mais il les transforme en migrations irrégulières. Mieux vaut donc établir un système transparent qui **établit, reconnaît, et fait valoir les droits et les obligations** des migrants en tant qu'individus, en tant que groupes culturels et dans le cadre de leur appartenance à différentes formes de regroupement. Les droits et les obligations doivent se traduire en lois et en cadres légaux appliqués. Il s'agit là d'outils utiles qui offrent une certaine transparence et qui tracent un cadre de référence. Les huit traités onusiens sur les droits de l'homme ont inscrit nombre de ces droits et ils invitent toutes les nations qui les ont ratifiés à en assurer leur 'traduction' en lois et à les appliquer. Même en faisant abstraction de la Convention pour la protection de travailleurs migrants, qui n'a été ratifiée par aucun des Etats du Nord, l'application correcte de ces conventions constituerait déjà une diminution considérable des défis qui se posent en matière de migration. Aujourd'hui, nous comptons 27 millions de victimes du travail

forcé, voire de l'esclavage - dont la traite des humains - et quelque 600 000 à 800 000 nouvelles victimes de la traite chaque année, ceci étant partiellement dû à l'absence ou à la non-application des lois. Un business qui se chiffre aujourd'hui à plus ou moins 10 milliards d'Euros.

La mise en place de structures légales de référence qui accordent des droits et qui stipulent des obligations **constitue une première garantie de protection et un moyen efficace vers l'établissement de points de repères nécessaires** tant pour le migrant que pour la société dans laquelle il ou elle est introduit. C'est pourquoi les législations ne devraient donc pas d'abord se focaliser sur l'exclusion du migrant mais plutôt sur son inclusion.

2. Toute tentative de gouvernance globale devra se faire **avec une vision à long terme** et non pas comme un ensemble de réponses ad hoc aux défis tels qu'ils sont perçus par les différentes nations dans la recherche du maintien de leur identité nationale. Trop d'efforts s'inscrivent aujourd'hui encore dans le cadre du renforcement des contrôles migratoires et / ou sur base de critères de besoins économiques. Nombre de négociations récentes, bilatérales et multilatérales, entre des Etats européens et des Etats africains par exemple, ont donné lieu à des accords qui prévoient d'importantes ressources financières ou des récompenses diverses pour les gouvernements africains disposés à participer au contrôle des frontières, aux patrouilles et aux mesures d'application des lois anti-migration.

Les solutions à court terme, dans un tel type de gouvernance, ont déjà prouvé qu'elles sont un frein au long terme. Dans les années '70, les pays de l'UE se prononcent sur la fin de l'immigration du travail qui avait été pratiquée dans la décennie précédente pour répondre à des besoins d'expansion économique. Nous connaissons tous le parcours de la première génération, qui fait face sans grande difficulté à toutes les obligations, de la seconde génération, souvent marquée par un conflit de traditions avec les parents et qui se tourne résolument vers la nouvelle société dans laquelle elle a grandi, et enfin celui de la troisième génération, qui pose des questions fondamentales sur la qualité de son intégration.

Le concept de la migration choisie et pratiquée sous certaines conditions, telle la limitation à deux ans éventuellement renouvelables, semble à nouveau faire abstraction de l'idée que le migrant ne répond pas uniquement à la fonction attendue et qu'en plus des qualités recherchées il/elle apporte bien d'autres identités liées à une culture différente, une religion, une famille et un passé. Le fait qu'il/elle se verra éventuellement remplacé après deux ans par une autre personne qui aura elle aussi besoin d'une période d'adaptation n'y changera rien. De plus, un permis de travail limité à deux ans, sans perspective, n'invite nullement à une intégration mais génère dès le départ des blocs opposés entre le résident national et le migrant temporaire. Une approche de ce type nous paraît trop basée sur la défense des structures existantes et sur une considération trop à court

terme des besoins économiques. Plutôt que de contribuer au développement progressif des relations qui marqueront l'avenir de notre monde globalisé, elle semble vouloir en préserver les lignes réductrices.

3. Toute tentative de gouvernance mondiale devra se définir sur la base **d'un nombre de critères qui permettront de trouver un équilibre entre les besoins économiques d'une part et le bien-être du migrant d'autre part**. Il est évident que les seuls besoins économiques ne peuvent être le critère pour l'arrivée ou le refus de migrants. Parmi les nombreux aspects qui contribuent au bien-être, je me limite à souligner l'importance capitale du rôle de la famille: en plus de toutes les valeurs traditionnelles qui lui sont reconnues, la présence de la famille est aussi une forme de sécurité pour la société d'accueil et pour le migrant qui se trouve dans une situation tout à fait nouvelle: elle permet de discuter et de 'digérer' les moments de transition souvent difficiles. Nous constatons pourtant que la gouvernance de la migration risque aujourd'hui de devenir un outil qui désunit les familles : il y a d'une part l'intérêt des nations, qui recherchent des compétences économiques sans devoir prendre en charge les familles, et d'autre part les pays émetteurs, qui veulent que la famille reste bien au pays pour s'assurer des retours financiers qui sont aujourd'hui de l'ordre de plus de 300 milliards de dollars et qui font vivre et survivre tant de communautés. La question de la cohésion fondamentale des sociétés se pose aussi dans le long terme, à travers ces enfants éduqués par les grands-parents ou dans des familles dont un des deux parents est à l'étranger pour leur assurer des moyens de survie, d'éducation et de luxe relatif.

4. **Le développement d'un ou de plusieurs statuts du migrant**. Il existe un statut du réfugié mais il n'y a pas de statut transnational ou international du migrant. Il existe une structure intergouvernementale qui assure la protection du réfugié et de son statut mais rien de ce type n'existe pour le migrant travailleur. Nous ne plaçons pas ici pour une structure 'UN Migrations' mais pour une prise en considération du besoin d'assurer un moyen institutionnel faisant la clarté sur le migrant, qui par définition est un sujet de politique transnationale ou internationale. Les conventions existantes, telles la Convention du BIT n° 97 (Migrations pour l'emploi) et la Convention BIT n° 143 (Migration en conditions abusives) et bien d'autres directives, sont trop peu suivies et ne suffisent apparemment pas comme cadre de référence invitant et obligeant les nations. Un statut du migrant n'arrêterait pas la migration clandestine et ne devrait pas non plus limiter le droit des nations de contrôler l'accès au territoire, mais il offrirait un cadre général de référence pour les nations et les migrants. En octobre dernier, Mr Frattini (UE) a suggéré d'offrir aux migrants qualifiés un nouveau statut légal d'immigration, sous la forme d'une « Carte bleue », prévue pour une période temporaire de deux ans et pouvant être prolongée, voire donner droit à un statut permanent, avec des droits comprenant le regroupement familial. Nous croyons qu'il y a là une piste à suivre, avec le seul bémol que Mr Frattini fait cette proposition dans l'idée

d'obtenir ainsi essentiellement des personnes qualifiées qui, aujourd'hui, semblent aller davantage vers les Etats-Unis.

La reconnaissance d'un statut international de migrant ou de « *citoyen temporaire* » deviendra un outil de définition indispensable. La Convention sur la protection des travailleurs migrants et de leur famille a le mérite de déjà reconnaître ce besoin d'identité, mais ce traité - qui date de 2003 - n'a encore été ratifié par aucun des pays du Nord, essentiellement parce que celle-ci ne fait pas de distinction entre migrants réguliers et ceux en situation irrégulière. Une certaine crainte que cette convention empêcherait les Etats de continuer à gouverner l'accès au territoire est une deuxième raison souvent invoquée contre la ratification, alors que l'article 79 de cette convention garantit le contraire.

La gouvernance globale devra être flexible. La migration est un processus qui n'est pas défini de manière constante: le migrant prend sa décision de départ souvent de manière personnelle et pour des raisons qui dépendent de lui, de son environnement et de ses perspectives de vie. Son trajet influence le contenu de cette décision et même la destination peut se voir modifiée. Dans le pays d'accueil, il est considéré comme appartenant à un groupe sociologique qu'il ne connaît pas: partant d'une réponse plus ou moins personnelle, il est devenu migrant ; un regroupement sociologique qui souvent n'est pas à son avantage.

Il n'y a pas que la modification de ce statut qui demande une certaine flexibilité, mais aussi le constat que les flux de migrations changent eux aussi de destination et de composition. Quand la CICM a été créée il y a près de 60 ans, le but principal était d'accompagner les personnes qui quittaient l'Europe; aujourd'hui nous faisons face à un mouvement qui ne se limite plus aux Européens qui quittent le continent mais à une mobilité qui se produit dans toutes les nations avec des impacts grandissants et différents sur les sociétés de départ, de transit et d'arrivée. Le plus grand nombre de migrants sont aujourd'hui les Chinois (35 millions) et les populations de l'Inde (20 millions). Cela peut paraître contradictoire mais la Chine, l'Inde et bien d'autres pays émergents sont sans aucun doute **les pays de destination de demain**. Nous constatons déjà le mouvement des délocalisations et d'une économie globale qui se déplace. La croissance économique de 2007 provenait essentiellement des pays émergents, qui prévoient un taux de croissance en 2008 de 6,7 %, alors que pour les Etats-Unis, la zone Euro et le Japon une croissance de seulement 1,3 % est estimée.

5. **La mise en place d'une gouvernance globale ne peut donc être euro-centrée.** L'attention des décideurs d'aujourd'hui se focalise encore trop sur les mouvements migratoires allant du Sud au Nord, délaissant le phénomène tout aussi important de la migration Sud-Sud. Il nous faudra investir davantage dans des solutions qui permettront de tenir compte des données démographiques des tendances migratoires, de renforcer notre capacité à promouvoir la dignité humaine et d'écouter le migrant et les

multiples acteurs qui l'accompagnent où qu'il trouve sur sa route et dans sa quête d'une vie nouvelle.

6. Construire une gouvernance globale pour les migrations **ne se fait pas de manière isolée**. La migration, le bien-être, la croissance économique et le marché du travail sont des réalités interconnectées. L'approche et la recherche d'une gouvernance globale devra dès lors être holistique et prendre en considération les différents aspects d'ordre politique, d'organisation sociale, de droits de l'homme, de réalités économiques et de développement. Développer une gouvernance mondiale pour les migrations sans tenir compte de toute la complexité sociologique et des réalités économiques, qui elles aussi sont sujettes à un mouvement global, risque d'augmenter les abus et de réduire la protection de la personne.

En d'autres termes : contrôler la mobilité implique des mécanismes d'insertion et d'intégration d'une part et la participation active des différents acteurs d'autre part. Une gouvernance globale ne s'installe qu'en concertation avec tous les partenaires impliqués : les gouvernements, les services sociaux, les ONG, les employeurs et les syndicats, ainsi que le migrant lui-même. Il y a là aussi un défi essentiel de société. Le but essentiel est d'accompagner le mouvement plutôt que d'essayer de le conduire. C'est pourquoi la gouvernance globale ne pourra être strictement normative. Il s'agit **d'un processus** de société et non d'une solution immédiate applicable en toutes circonstances.

En résumé :

- Une collaboration accrue entre les différents acteurs et partenaires
- Une analyse approfondie qui nous permettra de déployer une vision à long terme
- Le développement d'un ou de plusieurs statuts de migrants
- Des mécanismes d'accueil améliorés
- Des cadres légaux transparents, utiles et appliqués.
- Une stratégie d'information préventive et accompagnante.