

**Gestion des migrations internationales dans les Amériques:
étude de l'efficacité des institutions interaméricaines existantes
à l'aube du XXIème siècle**



KARINE LANDRY

Décembre 2004

Table des matières

INTRODUCTION	3
CHAPITRE 1 : Problème de recherche	4
1.1 Les migrations internationales comme sujet d'étude	4
<i>1.1.1 Causes des migrations internationales</i>	<i>6</i>
<i>1.1.2 Impacts des migrations internationales sur les États</i>	<i>7</i>
<i>1.1.3 Droits des migrants</i>	<i>10</i>
1.2 Lacunes des études	11
1.3 Gestion concertée des migrations internationales dans les Amériques : seule option viable ?	12
1.4 Problème de recherche et question centrale	13
CHAPITRE 2 : Institutions supranationales en matière de gestion des migrations interaméricaines	16
2.1 Institutions multilatérales	16
<i>2.1.1 Organisation internationale pour les migrations (OIM)</i>	<i>17</i>
<i>2.1.2 Autres processus multilatéraux</i>	<i>18</i>
2.2 Institutions régionales et sous-régionales	19
<i>2.2.1 Processus consultatifs régionaux</i>	<i>19</i>
<i>2.2.2 Processus consultatifs sous-régionaux</i>	<i>20</i>
2.3 Accords bilatéraux	24
2.4 Organisation institutionnelle des migrations internationales dans les Amériques : le bilan	25
CHAPITRE 3 : Éléments inhérents à une gestion efficace des migrations dans les Amériques	26
3.1 Bref historique de la gestion des migrations internationales	26
3.2 Éléments essentiels à une bonne gestion des flux migratoires au XXI^e siècle	27

3.2.1	<i>Gestion contemporaine des flux migratoires interaméricains: quelques points centraux aux réflexions</i>	27
3.2.2	<i>Gestion des migrations internationales et droits de la personne</i>	29
3.2.3	<i>Envisager le développement économique comme un outil de contrôle des migrations : une critique mitigée</i>	31
3.3	Autres propositions de la part de divers acteurs	32
3.4	Analyse de la situation institutionnelle dans les Amériques	33
 CHAPITRE 4 : Analyse de l'efficacité de la gestion contemporaine des migrations internationales dans les Amériques		
4.1	Respect par les États des plans d'action soumis lors des rencontres entre les Parties	35
4.2	Opérationnalisation des plans d'action élaborés	36
4.3	Soutien des États aux institutions dans le processus de gestion multilatérale des migrations	38
4.4	Négligence des droits de la personne	39
4.5	Difficultés et obstacles inhérents à l'élaboration de stratégies	40
4.6	Perspectives d'avenir et recommandations	43
4.6.1	<i>Solutions de coordination des politiques migratoires</i>	43
4.6.2	<i>Repenser les relations Nord-Sud par le biais de l'implantation d'un traité international</i>	44
4.6.3	<i>Accroître les possibilités de migrations légales</i>	46
Conclusion		47
BIBLIOGRAPHIE.....		48
ANNEXE 1		55
ANNEXE 2		56
ANNEXE 3		57

INTRODUCTION

Le début du XXI^e siècle assiste incontestablement à l'avènement de divers changements dans l'«ordre mondial»¹ contemporain. En effet, la dynamique globalisante s'articulant selon des perspectives mondiale, régionale ou sous-régionale, entraîne des répercussions sur divers aspects de la réalité mondiale. L'accroissement des échanges d'ordre économique, culturel ou social favorisent d'emblée le mouvement des facteurs de production, et en l'occurrence des populations, que ce soit à titre temporaire ou permanent.² Conséquemment, les migrations internationales occupent une place grandissante au sein de l'agenda international. Et cela avec raison : selon un rapport de l'Organisation des Nations Unies (ONU) de l'an 2000, le nombre de migrants internationaux s'élève actuellement à plus de 175 millions de personnes, soit près de 3 % de la population mondiale.³ En termes concrets, un être humain sur 35 est un migrant.⁴

Aujourd'hui, tous les pays sont concernés par les migrations internationales, que ce soit en tant que pays d'immigration, de transit ou d'émigration.⁵ Ainsi, tous les États ont intérêt à développer un contrôle efficient des migrations internationales à l'échelle mondiale, mais également sur le plan régional. Cet essai se veut une étude des différentes institutions et des divers mécanismes de gestion des migrations internationales dans les Amériques. Pour cela, une analyse de l'effcience de ceux-ci en terme de gestion sur le plan hémisphérique s'avère justifiée.

¹ L'expression « ordre mondial » a été développée par Robert Cox pour faire référence à « un ensemble de structures regroupant des formes d'État, des blocs historiques et une configuration particulière de relations de production ». Cette expression sera utilisée à quelques reprises au cours de l'analyse subséquente. Voir Hélène PELLERIN, « Vers un nouvel ordre migratoire mondial », *Revue canadienne de science politique*, vol. 36, n° 2, Juin 2003, p. 364.

² Stephen CASTLES, « International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues », *Blackwell Publishers*, UNESCO, 2000, p. 269.

³ Nonobstant l'ampleur des proportions, ces chiffres tendent à sous-estimer de manière non négligeable les flux migratoires réels étant donné que seuls sont comptabilisés les changements de résidences légaux. Hervé DOMENACH, « Les migrations internationales ». Dans Alain LÉRY et Patrice VIMARD, « Population et développement : les principaux enjeux cinq ans après la Conférence du Caire », *Les Documents et Manuels du CEPED*, n° 12, Centre français sur la population et le développement, Paris, 2001, p. 52.

⁴ Selon l'ONU, un migrant est une personne qui habite depuis plus de 12 mois dans un pays qui n'est pas son pays d'origine. UNESCO, *Dossier d'information : Convention sur les droits des migrants*, Rapport de l'UNESCO, Septembre 2003, p. 1. Consulté www.unesco.org/migration/convention

⁵ *Loc. cit.*

CHAPITRE 1 : Problème de recherche

1.1 Les migrations internationales comme sujet d'étude

L'accroissement de la population mondiale et l'évolution de ses mouvements ont toujours eu un impact direct sur les relations internationales à l'échelle mondiale.⁶ À plus petite échelle, les migrations internationales sur le territoire américain ont également des répercussions multisectorielles. Quoique les migrations représentent un phénomène de longue date, celles-ci ont pris des dimensions plus significatives dans les Amériques au cours du 20^e siècle. Or, si la direction des flux était orientée vers l'Amérique du Sud à la suite de la Deuxième Guerre mondiale, la situation n'a pas tardé à être modifiée : le Canada et les États-Unis sont, depuis quelques décennies déjà, parmi les plus importants pays récepteurs de migrants au niveau international, et incontestablement les plus importants au niveau régional. La carte à l'annexe 1 illustre la direction des flux migratoires depuis 1973. Toutefois, même si au cours des cinq derniers siècles les mouvements migratoires ont joué un rôle prépondérant dans le colonialisme, l'industrialisation, l'émergence des États-Nation et dans le développement du marché capitaliste mondial, il demeure que les migrations internationales n'ont jamais été aussi significatives au point de vue socio-économique et politique qu'aujourd'hui.⁷

De nos jours, l'importance des migrations internationales comme sujet d'étude est aisément justifiable. Or, la perception des migrations internationales contemporaines varie considérablement selon les auteurs. D'après Hélène Pellerin, les plus pessimistes voient les migrations comme étant un « phénomène tributaire des processus émanant du système international et du capitalisme mondial »⁸, alors que les plus optimistes perçoivent celles-ci comme étant « une façon de démanteler ou de miner les structures actuelles du pouvoir et de l'inégalité ».⁹ Au cours de la dernière décennie, l'amplification

⁶ Gérard DUSSOUY, *Quelle géopolitique au XXI^e siècle?* Bruxelles, Éditions Complexe, 2001, p.131.

⁷ Stephen CASTLES and Mark J. MILLER, *The Age of Migration, troisième édition*, États-Unis, Éditions Guilford, 2003, p. 278.

⁸ Hélène PELLERIN, « Vers un nouvel ordre migratoire », *Revue canadienne de science politique*, Vol. 36, n°2, Juin 2003, p. 364.

⁹ *Loc. cit.*

démographique, jumelée à l'accroissement des flux migratoires, amena certains auteurs à parler du « retour des grandes invasions ». ¹⁰ Quoique les proportions des flux puissent sembler infimes à l'échelle mondiale ¹¹, les conséquences sont imposantes, affectant la famille du migrant, sa communauté d'origine et sa communauté d'accueil dans un nouvel État. ¹² Dans ce contexte, les migrations internationales et leurs multiples dimensions alimentent de plus en plus les recherches. Toutefois, même si elles constituent une réalité depuis plusieurs siècles déjà, ce n'est que depuis tout récemment que les migrations internationales font l'objet d'études exhaustives. En effet, la panoplie d'impacts observables à court terme et à long terme justifie l'intérêt envers une analyse sérieuse de ceux-ci. ¹³ Conséquemment, ces impacts non négligeables exigent l'étude des tendances en matière de migrations et des motivations à la base de celles-ci.

Revue de la littérature

La littérature sur la thématique des migrations internationales est de plus en plus abondante, quoique restreinte quant à ses angles d'analyse. À prime abord, les tendances historiques et l'évolution des causes motivant les migrants à se déplacer s'avère un sujet largement exploité. Constituant en quelque sorte l'effet de ce premier aspect, l'impact des migrations internationales sur les États et sur différents domaines de leur juridiction représente un thème largement exploité. Enfin, l'aspect juridique des flux migratoires et la protection des droits des migrants dans leur pays d'accueil autant que dans leur pays d'origine lors de leur retour, sont d'une importance capitale pour plusieurs auteurs. Chacun de ces thèmes bénéficie d'une littérature non négligeable, et cela que ce soit dans le contexte du continent américain ou sur le plan mondial.

¹⁰ Gérard DUSSOUY, *op. cit.*, p. 132.

¹¹ Voir les chiffres à cet effet dans l'introduction du présent essai. Ceux-ci proviennent de l'ONU.

¹² Stephen CASTLES, *Ethnicity and Globalization : From Migrant Worker to Transnational Citizen*, Grande-Bretagne, SAGE Publications, 2000, p. 12-13.

¹³ À cet effet, Stephen Castles soutient l'existence de conséquences à caractère économique, social, culturel et politique. Référence : Stephen CASTLES, *Ethnicity and Globalization : From Migrant Worker to Transnational Citizen*, Grande-Bretagne, SAGE Publications, 2000, p. 12-13

1.1.1 Causes des migrations internationales

Les motifs inhérents à la prise de décision de migrer ou non sont d'un grand intérêt pour les analystes et pour les États eux-mêmes. Selon les différents auteurs, « [...] l'amélioration des communications, le progrès technique, les bouleversements politiques et les effets d'une économie de plus en plus mondialisée, qui ont accru la concurrence entre les États pour l'obtention de main-d'œuvre qualifiée ainsi que la demande de main-d'œuvre non-qualifiée, ont entraîné une métamorphose des comportements migratoires, en particulier au cours de la dernière décennie. »¹⁴ Le tableau de l'annexe 2 illustre certains facteurs qui influencent la décision de migrer à travers le monde.

Pour Hervé Domenach, les causes à la base des migrations internationales peuvent être aussi diversifiées que nombreuses. Toutefois, parmi les plus communes, le changement du mode de vie contemporain, la mondialisation de l'information et des communications, les écarts grandissants de richesse entre les États et les régions, le désenclavement des nations grâce au développement des moyens de transports et les perturbations environnementales, constituent les principaux moteurs de cette nouvelle dynamique migratoire.¹⁵ Castles soutient quant à lui que les causes les plus fréquentes des migrations sont les disparités de revenus, de niveau d'emploi et de bien-être social entre les États. Dans cette logique, selon la théorie économique néo-classique, la cause première des migrations est l'effort individuel d'une personne pour maximiser ses revenus par le passage d'une économie à revenus faibles vers une économie à revenus plus élevés.¹⁶ Parallèlement, la mobilité professionnelle croissante dans les pays industrialisés est la source d'une dynamique migratoire nouvelle. Généralement, celle-ci est appréhendée à travers la hiérarchie des espaces économiques et les diverses analyses « coûts-bénéfices »

¹⁴ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, Table ronde sur la gestion des migrations au niveau régional, Genève, 5 juin 2002, p. 1.

¹⁵ Hervé DOMENACH, « Les migrations internationales ». Dans LÉRY, Alain et Patrice VIMARD. « Population et développement : les principaux enjeux cinq ans après la Conférence du Caire », *Les Documents et Manuels du CEPED*, n° 12, Centre français sur la population et le développement, Paris, 2001, p. 51.

¹⁶ Stephen CASTLES, « International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues », *op. cit.*, p. 272.

des migrations.¹⁷ Pourtant, il demeure que dans la majorité des cas, les mouvements migratoires légaux sont liés à des opportunités de travail.¹⁸

En conclusion, la disparité des revenus et du développement entre les États, voire entre les régions, semble être le moteur principal des mouvements transnationaux. La recherche de sécurité et de meilleures conditions de vie, ajoutée aux opportunités de travail ou à une meilleure accessibilité à celles-ci, se joignent à ces motifs. Plusieurs théories économiques des migrations¹⁹ vont également dans ce sens; qu'il s'agisse de « pull factors » ou d'un bénéfice lors du calcul coûts-bénéfices, les meilleures conditions de vie et la présence d'opportunités de travail constituent des moteurs aux migrations. Enfin, certains facteurs tels que l'amélioration des communications, leur plus grande accessibilité et leur caractère abordable favorisent les migrations. Or, en raison de leur spécificité et de leur augmentation considérable au cours des dernières décennies, celles-ci affectent les États d'immigration et d'émigration, de même que les relations inter-étatiques.

1.1.2 Impacts des migrations internationales sur les États

Les études concernant les impacts des migrations internationales sont pléthores. L'intérêt manifeste des États quant aux conséquences potentielles de ces flux sur leur État en est probablement la principale justification. Selon Stephen Castles, les impacts des mouvements migratoires sont nombreux autant pour l'État d'immigration que pour celui d'émigration. Ceux-ci sont d'ordres diversifiés, ayant des impacts sur l'économie, la société, la culture et les politiques internes des États.²⁰ L'Organisation internationale pour

¹⁷ Hervé DOMENACH, *op. cit.*, p. 53.

¹⁸ *Ibid.*, p. 52.

¹⁹ Pour en savoir plus sur les théories économiques des migrations internationales, se référer aux ouvrages suivants : Alejandro PORTES, « Immigration Theory for a New Century : Some Problems and Opportunities », *International Migration Review*, Vol. 31 n°4, Décembre 1997, p. 799-825; Thomas FAIST, *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Grande-Bretagne, Oxford, 2000, 380 pages ; Stephen CASTLES, *Ethnicity and Globalization : From Migrant Worker to Transnational Citizen*, Grande-Bretagne, SAGE Publications, 2000, 228 pages.

²⁰ À cet effet, Castles soutient ce qui suit: « [...] migrations and settlement are closely related to other economic, political and cultural linkages being formed between different countries in an accelerating process of globalization ». Voir Stephen CASTLES and Mark J. MILLER, *The Age of Migration*, *op. cit.* p. 47.

les migrations (OIM) abonde dans le même sens en affirmant que «[l]e phénomène migratoire est un processus social complexe qui fait intervenir non seulement le migrant et le pays de destination, mais aussi toute une série de relations avec le pays d'origine et le pays de transit, le cercle familial du migrant et les réseaux sociaux, économiques et politiques étendus.»²¹

De façon globale, la littérature scientifique conclut qu'il y a une incidence positive des mouvements de population sur l'économie de l'État d'immigration.²² Toutefois, les bénéfices des migrations doivent être nuancés : le poids budgétaire de la main-d'œuvre immigrée est certainement assez élevé puisque cette main-d'œuvre est plus vulnérable que la main-d'œuvre nationale, donc plus exposée à la pauvreté et aux risques d'emplois précaires. Ceci entraîne un coût potentiel supplémentaire pour toutes les garanties sociales des pays d'accueil.²³ Enfin, pour Kleinman, les avantages économiques octroyés par les migrations à l'État d'accueil seront supérieurs si les migrants constituent une force de travail complémentaire et non substitut à celles existantes.²⁴

Sur le plan social, les dynamiques migratoires ont un impact sur les réseaux sociaux créés à l'intérieur de l'État d'immigration.²⁵ La présence d'immigrants dans l'État d'accueil influence également le développement de la société et la formation des réseaux, se répercutant à plus long terme sur la culture de l'État.²⁶ Conséquemment, les changements sociétaux provoqués par les flux migratoires entraînent dans certains cas une

²¹ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, op. cit., p.6.

²² En effet, la « nouvelle main-d'œuvre » étrangère possède des caractéristiques recherchées par les entreprises : flexibilité, facteur d'offre de travail illimité entraînant une pression à la baisse sur les salaires, diminution des fluctuations conjoncturelles de la production et conséquemment de la demande de travail, et une productivité accrue (à court terme, du moins), etc. Mark KLEINMAN, « The Economic Impact of Labour Migration » dans Sarah Spencer, dir., « The Politics of Migration », Grande-Bretagne, *The Political Quarterly*, 2003, p. 60.

²³ À cela peuvent être additionnés les prestations de transfert (allocations familiales et indemnités de chômage) et les coûts liés à l'augmentation de la population (éducation, transports publics, sécurité publique, etc.). De manière purement économique, une balance comptable des coûts et bénéfices pourrait être effectuée, mais les avantages et les inconvénients indirects seraient ardues à inclure dans le calcul. Dans Hervé DOMENACH, op. cit., p. 54.

²⁴ Mark KLEINMAN, op. cit., p. 61.

²⁵ Stephen CASTLES and Mark J. MILLER, *The Age of Migration*, op. cit., p. 47.

²⁶ Demetrios G. PAPADEMETRIOU, op. cit., p. 39.

augmentation de la xénophobie et du racisme.²⁷ Les minorités ethniques, par leur existence, modifient assurément le concept de culture de la nation, et cela sans pour autant provoquer une perte ou menacer la culture déjà existante dans le pays. En effet, les groupes culturels conservent généralement leur langue et certains éléments de leur culture d'origine pour au moins quelques générations.²⁸ À plus long terme, il peut en résulter la création d'une diaspora.

Parallèlement, l'ampleur prise par les mouvements internationaux contemporains a incontestablement provoqué une réévaluation des concepts de citoyenneté et de culture chez les démocraties occidentales, allant jusqu'à la définition même du concept d'État-Nation.²⁹ À cet effet, certains auteurs soutiennent que dans un monde en processus de globalisation, le concept de « citoyenneté nationale » devient de plus en plus obsolète.³⁰ En effet, une chose est certaine : « [l']intensification des dynamiques de mobilité et de migration modifie considérablement les modes de production et de consommation, et donc les sociétés et les cultures. »³¹ Ainsi, le multiculturalisme résultant des flux migratoires constitue un défi pour les traditions culturelles d'un État.³² Puisque les États seront de plus en plus confrontés à cette réalité, ils devront adapter leurs politiques. Castles soutient par ailleurs ce qui suit : « [it] seems likely that increasing ethnic diversity will contribute to changes in central political institutions, such as citizenship, and may

²⁷ Castles et Miller définissent le racisme comme étant un processus par lequel des groupes sociaux sont catégorisés par d'autres comme étant différents ou inférieurs, et cela uniquement selon des bases culturelles. Ce processus est généralement utilisé à des fins d'exclusion d'un groupe ou de légitimation d'exploitation. Stephen CASTLES et Mark J. MILLER, *The Age of Migration*, op. cit., p. 35.

²⁸ Stephen CASTLES, « International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues », op. cit., p. 278.

²⁹ Pour Castles, le concept d'État-Nation implique un lien entre ethnie et identité politique. « The *nation* is usually seen as a group of people who have a feeling of belonging together on the basis of shared language, culture, traditions and history — in other words an ethnic community. The *state* is seen as a structure with territorial boundaries that should coincide with ethnic ones, and which represents the political values of the nation ». Stephen CASTLES, *Ethnicity and Globalization : From Migrant Worker to Transnational Citizen*, op. cit., p. 133.

³⁰ Will KYMLICKA, « Immigration, Citizenship, Multiculturalism: Exploring the Links » dans Sarah Spencer, dir., *The Politics of Migration*, Grande-Bretagne, The Political Quarterly, 2003, p. 2.

³¹ Hervé DOMENACH, loc. cit., p. 51.

³² Certains auteurs parlent d'une « citoyenneté globale » ou bien d'une « citoyenneté multiculturelle ». Dans Stephen CASTLES, *Ethnicity and Globalization : From Migrant Worker to Transnational Citizen*, op. cit., p. 134. Pour connaître les différents principes proposés pour une citoyenneté multiculturelle efficiente, se référer aux pages 144-145.

affect the very nature of the nation-state. »³³ La création de minorités culturelles et de droits politiques pour les migrants figurent parmi les conséquences observables.³⁴

1.1.3 Droits des migrants

L'aspect juridique de la protection des droits des migrants est l'objet d'études diverses. De façon globale, un certain consensus semble être obtenu quant au fait que les droits des migrants sont protégés de façon très partielle.³⁵ Selon certains analystes, il existe un « nivellement vers le bas » des droits accordés aux étrangers sur plusieurs territoires.³⁶ Pourtant, certains instruments juridiques protègent les migrants et leurs octroient des droits. À cet effet, la *Convention des droits politiques et civils* ayant émergé à la suite de la Deuxième Guerre mondiale stipule que « tout individu a droit de quitter son pays »³⁷. À l'opposé, toute personne a également le droit de rester dans son pays d'origine si elle le désire.³⁸ Depuis tout récemment, la *Convention des Nations unies sur les droits des migrants*, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, constitue d'emblée l'instrument juridique le plus important jusqu'à maintenant. Or, seulement 22 États l'ont ratifié à ce jour³⁹, donc la Convention a encore aujourd'hui une portée très limitée. Cependant, dix autres États en sont signataires, donc ont exprimé leur désir d'y adhérer éventuellement.⁴⁰ En termes réels, les droits de 4,5 millions de migrants, ressortissants des 22 États membres, sont

³³ Stephen CASTLES and Mark J. MILLER, *The Age of Migration*, op. cit., p. 48.

³⁴ Stephen CASTLES, « International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues », op. cit., p. 278.

³⁵ NATIONS UNIES, *Rapport sur les droits de l'homme et des migrants*. Présenté par la Rapporteuse spéciale de la Commission des droits de l'Homme Mme Gabriela Rodríguez Pizarro, A/58/275, 12 août 2003, p. 14. Disponible au www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/migrantes/ag275.pdf

³⁶ Hélène PELLERIN, « Vers un nouvel ordre migratoire mondial », op. cit., p. 374.

³⁷ Ibid., p. 369.

³⁸ Cette affirmation, contradictoire par rapport à la précédente, a été développée par les experts de la *Commission trilatérale de 1993*. Or, pour être effectif, ce principe devrait être accompagné d'une « promotion de conditions de développement propices à la décision de migrants potentiels de rester sur place ». Des stratégies améliorant les conditions de vie favoriseraient certainement l'élimination de pressions migratoires. Dans Hélène PELLERIN, op. cit., p. 369.

³⁹ Les États ayant adhéré à ce jour sont l'Azerbaïdjan, le Belize, la Bolivie, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Colombie, l'Égypte, l'Équateur, le Ghana, le Guatemala, la Guinée, le Mali, le Maroc, le Mexique, l'Ouganda, les Philippines, le Salvador, le Sénégal, les Seychelles, le Sri Lanka, le Tadjikistan et l'Uruguay. Dans UNESCO, *Dossier d'information : Convention sur les droits des migrants*, Rapport de l'UNESCO, Septembre 2003, p. 1. Consulté au www.unesco.org/migration/convention

⁴⁰ Ces dix États ayant signé la Convention mais ne l'ayant pas encore ratifiée sont le Chili, le Bangladesh, la Turquie, les Comores, la Guinée-Bissau, le Paraguay, les Sao Tomé et Príncipe, la Sierra Leone, le Burkina Faso et le Togo. Dans UNESCO, *Dossier d'information : Convention sur les droits des migrants*, Rapport de l'UNESCO, Septembre 2003, p. 1. Consulté au www.unesco.org/migration/convention

protégés depuis le 1^{er} juillet 2003. Toutefois, ceux-ci ne représentent que 2,6 % de l'ensemble des migrants, dont le nombre s'élève à 175 millions de personnes.⁴¹ Il demeure néanmoins qu'à l'heure actuelle, les auteurs appréhendent un durcissement des politiques sécuritaires et une tendance à considérer la migration comme une question relevant des programmes de sécurité nationale puisque cette perception représenterait une menace pour les droits humains des migrants.⁴² En effet, les mécanismes étant limités, il semble que depuis le 11 septembre 2001, bien peu soit fait dans le domaine de la protection réelle et efficace des droits des migrants car l'accent est mis sur la gestion des flux migratoires de façon à bénéficier aux États et à assurer leur sécurité avant tout.⁴³

1.2 Lacunes des études

À la lumière de ces données et des analyses consultées, certaines lacunes sont observables quant à l'étude des migrations internationales et de ses dynamiques. Pourtant, l'ampleur des impacts possibles des mouvements migratoires, multisectoriaux par essence, les causes non contrôlées de ces flux internationaux, de même que la protection limitée des droits des migrants, laissent entrevoir les avantages existant pour les États de contrôler ces variables. Quoique les thématiques antérieures fassent déjà l'objet d'analyses exhaustives, la question de la gestion efficace des mouvements internationaux est documentée de façon restreinte. Or, certains auteurs tels qu'Hélène Pellerin ont étudié la relation entre l'intégration économique et les migrations, plus spécifiquement dans le cas des Amériques, alors que plusieurs études menées par des organisations non-gouvernementales (ONGs) ou des organisations inter-gouvernementales (OIGs) révèlent quelques pistes qui méritent d'être explorées plus consciencieusement. Ainsi, le processus migratoire est un phénomène complexe, dont les interactions et les facteurs affectent toutes les dimensions de l'existence de la personne, développant

⁴¹ *Loc. cit.*

⁴² NATIONS UNIES, *Rapport sur les droits de l'homme et des migrants*, *op cit.*, p. 2.

⁴³ Plus récemment, la tendance à la « criminalisation de l'immigration », héritière des événements du 11 septembre 2001 et de l'islamophobie développée subséquemment, a commencé à engendrer des attitudes xénophobes et racistes. Dans Delphine NAKACHE, *Migration et sécurité : une priorité dans le mise en place de la Zone de libre-échange des Amériques*, Novembre 2003, p. 15.

conséquemment une nouvelle dynamique.⁴⁴ Qui plus est, le fait que les mouvements internationaux affectent, à divers degrés, les États d'immigration autant que ceux d'émigration, rappellent l'avantage pour chacun de maximiser les bénéfices des migrations.

Selon le rapport de l'OIM sur la gestion des migrations au niveau régional⁴⁵, trois groupes de questions sont prépondérants quant aux migrations internationales : « la question des causes profondes de la migration dans les pays et les régions d'origine (les facteurs qui poussent ou qui attirent); les questions liées à la fourniture d'une protection internationale aux réfugiés qui y ont droit; et la migration ordonnée, qui couvre la gestion des migrations de main-d'œuvre et la migration irrégulière (offre et demande). »⁴⁶ Dans l'immédiat, l'étude d'une des problématiques reliées à ce dernier aspect s'impose d'elle-même. À la lumière de ces faits, force est de conclure que la gestion des mouvements migratoires de façon à contrôler ces mouvements et à en maximiser les bénéfices possibles, s'avère une alternative judicieuse.

1.3 Gestion concertée des migrations internationales dans les Amériques : seule option viable ?

À la lumière des analyses effectuées antérieurement par les auteurs, il apparaît évident que la gestion des flux migratoires est indispensable. À ce sujet, Pellerin souligne l'importance des « migrations ordonnées » ou des « ouvertures contrôlées »⁴⁷ : en effet, seules les migrations « gérables » sont bénéfiques pour les États. Les flux migratoires non gérables, donc qui ne s'opèrent pas dans un cadre légal, doivent être interdits.⁴⁸ Dans ce

⁴⁴ Stephen CASTLES, and Mark J. MILLER, *The Age of Migration*, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁵ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, *op. cit.*, p. 26.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁷ Par ces expressions, Pellerin sous-entend l'importance de contrôler les flux migratoires par la sélection de migrants de la part des pays d'accueil. Cherchant à attirer le « capital humain » des migrants qualifiés, les pays d'accueil ont réussi à convaincre certains pays de départ ayant accepté l'ouverture des marchés mondiaux des bénéfices des « migrations ordonnées » puisque celles-ci rendent légitimes les restructurations économiques et sociales orientées vers les besoins de l'« économie mondialisée ». Dans Hélène PELLERIN, « Vers un nouvel ordre migratoire mondial », *op. cit.*, p. 369.

⁴⁸ *Loc. cit.*

contexte, il ne s'agit plus simplement d'un désir mais d'une nécessité de contrôler les migrations interaméricaines.

Parallèlement, en réponse à l'augmentation des mouvements internationaux dans les Amériques, les États sont à la recherche de nouvelles politiques migratoires, que ce soit pour tirer profit des flux de main-d'œuvre, pour se protéger ou bien pour permettre l'envoi de fonds dans les pays d'origine des migrants.⁴⁹ L'importance de maîtriser les flux migratoires, ou du moins d'augmenter leur contrôle un peu plus, s'avère prioritaire pour tous; selon cette logique, le contrôle des entrées de personnes sur le territoire national doit être conforme à la sécurité et aux intérêts nationaux.⁵⁰

Pourtant, selon Maxime Tandonnet, à l'exception des flux de réfugiés pris en charge par le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (UNHCR), il semblerait que les migrations internationales ne font l'objet d'aucune politique d'ensemble.⁵¹ Dans le cas des Amériques, la gestion des migrations est encore à l'état embryonnaire : alors que les institutions s'articulent lentement mais sûrement et qu'une intention de gérer les mouvements se manifeste, la mise en œuvre et l'application de mécanismes concrets et efficaces tardent à voir le jour.

1.4 Problème de recherche et question centrale

À la lumière des angles d'analyses adoptés par les auteurs lors d'études antérieures et des lacunes identifiées par ces derniers, la question de recherche suivante s'avère pertinente : est-ce que le rôle et le fonctionnement actuel des institutions interaméricaines en terme de gestion des migrations internationales est efficace ?

⁴⁹ Hervé DOMENACH, *op. cit.*, p. 53.

⁵⁰ James F. HOLLIFIELD, « Entre droit et marché » dans Bertrand BADIE et Catherine WITHOL de WENDEN, *dir.*, *Le défi migratoire : Question de relations internationales*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994, p. 82.

⁵¹ En effet, selon Tandonnet, les mécanismes de coopération régionale peinent à s'élaborer. Dans Maxime TANDONNET, « Quelle régulation des migrations au niveau international ? », dans *Les migrations internationales*, La Documentation française, n° 307, Mars-avril 2002, 1992, p. 87.

Selon Pellerin, la période actuelle des migrations diffère à plusieurs niveaux des périodes antérieures. Tout d'abord, une plus grande régionalisation dans la gestion des migrations internationales est observée.⁵² À titre d'exemple, l'Union européenne démontre bien cette tendance par son attitude dans ses relations avec l'Europe de l'Est, où des ententes spéciales harmonisent les pratiques administratives des régions d'émigration. Or, dans le cadre des Amériques, les institutions mises en place afin de gérer les migrations, et cela de façon bilatérale ou bien multilatérale, semble plus ou moins bien implantées et peu nombreuses. Il importe de préciser d'emblée que la question de la gestion des migrations internationales, qu'elle soit nationale, binationale ou multinationale, n'a pas toujours fait l'objet de consensus auprès des États. En effet, alors qu'il s'agit aujourd'hui d'une thématique de plus en plus abordée par les grands ensembles régionaux et dans la communauté internationale en général, il s'agissait d'une prérogative des États souverains depuis des siècles.⁵³

Quant à l'efficacité de la gestion des migrations internationales sur le territoire américain, peu de littérature existe à ce jour sur le sujet. Le processus interaméricain étant peu avancé, les études se sont orientées d'emblée vers d'autres régions du globe. Toutefois, certains auteurs se sont penchés sur les conditions que doivent remplir des institutions afin d'être efficaces en terme de gestion des migrations internationales. L'analyse de celles-ci et leur transposition au processus interaméricain permettra certainement de faire avancer le raisonnement en fonction de la problématique de départ.

Ainsi, à la lumière des informations recueillies à cette étape, il est justifié de poser l'hypothèse selon laquelle le dysfonctionnement dans la gestion des migrations interaméricaines s'explique par la faiblesse des institutions régionales et par le peu d'efficacité de leurs stratégies.

⁵² Hélène PELLERIN, « Vers un nouvel ordre migratoire mondiale » *op. cit.*, p. 368.

⁵³ Hélène PELLERIN, « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale. », *Choix*, Vol. 10, n° 3, avril 2004, p. 30.

Afin d'élucider la question de recherche, l'analyse subséquente sera divisée en trois sections principales. Le chapitre 2 portera sur les institutions interaméricaines existantes à ce jour en matière de gestion des migrations internationales. Le chapitre 3 fera l'analyse exhaustive des stratégies déjà existantes selon les auteurs afin d'assurer une gestion efficace des flux migratoires. Enfin, le chapitre 4 procédera à l'analyse des résultats obtenus dans les deux chapitres de façon à vérifier si les institutions interaméricaines de gestion des migrations internationales sont efficaces. Ainsi, il sera possible de conclure en confirmant ou en infirmant l'hypothèse de départ.



CHAPITRE 2 : Institutions supranationales en matière de gestion des migrations interaméricaines

En terme de gestion des migrations, c'est vraisemblablement la Conférence internationale sur la population et le développement tenue au Caire en 1994 qui a énoncé, pour une première fois, les défis posés aux États par les migrations internationales et la nécessité de leur gestion.⁵⁴ Lors de cet événement, plusieurs recommandations furent adoptées et un plan d'action fut élaboré. Toutefois, aucun suivi ne fut enclenché, principalement en raison des divergences d'intérêts considérables entre les pays d'origine et de destination.⁵⁵

Néanmoins, il demeure que la question des migrations internationales constitue une préoccupation importante dans les différentes organisations et les forums interaméricains. Conséquemment, des efforts ont vu le jour sous forme de concertation de la part des États afin de gérer les problèmes liés aux mouvements migratoires interaméricains. Aujourd'hui, en quoi les institutions interaméricaines agissent-elles comme régulateur des migrations internationales ? Devant l'importance significative de la thématique des migrations internationales et l'existence d'impacts potentiels et non négligeables de celles-ci, il importe de prendre en main les politiques, de mettre en œuvre des stratégies.

2.1 Institutions multilatérales

Étant donné que les flux migratoires augmenteront vraisemblablement au cours des prochaines années, il s'avère essentiel de régulariser la situation et de mettre sur pied des politiques cohérentes et efficaces en terme de gestion des mouvements de façon multilatérale.⁵⁶ Selon l'OIM, « l'élaboration d'un nombre croissant de mécanismes multilatéraux dans les domaines du commerce, de l'investissement et de la réforme

⁵⁴ Pour plus de détails sur le contenu de la conférence, se référer à : NATIONS UNIES, *Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement*, Le Caire, 5-13 septembre 1994, 194 pages.

⁵⁵ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, op. cit., p.5.

⁵⁶ Stephen CASTLES and Mark J. MILLER, *The Age of Migration*, op. cit., p. 47.

économique incite les gouvernements à avoir des discussions multilatérales sur la réforme de l'immigration. »⁵⁷ Cependant, les initiatives multilatérales en matière de gestion des migrations se sont développées dans un cadre juridique international presque inexistant. En effet, outre les droits de la personne, les droits des réfugiés et quelques conventions sur les droits des migrants, il existe peu de références normatives sur le sujet et aucun instrument juridique qui précise les obligations des États quant à l'application des normes et des principes établis au cours des dernières années.⁵⁸ Conséquemment, le droit commercial international tend souvent à servir d'outil de référence en l'absence d'instruments légaux internationaux.

2.1.1 Organisation internationale pour les migrations (OIM)

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est une institution entretenant des relations privilégiées avec l'ONU et ses agences opérationnelles. Partant du principe que les migrations constituent une des principales préoccupations politiques du 21^{ème} siècle et que les migrations ordonnées bénéficient autant aux migrants qu'à la société, l'OIM se veut un leader en matière de migrations.⁵⁹ L'OIM agit avec ses partenaires de la communauté internationale à divers niveaux⁶⁰ de façon à aider les migrants avec leurs besoins et appuyer les gouvernements dans leur processus de gestion des migrations pour le bénéfice de tous.⁶¹

Enfin, l'OIM prône la convergence régionale. En effet, celle-ci est très importante afin de promouvoir un certain intérêt de la part des États à coopérer. Dans ce contexte, l'OIM encourage les initiatives sous-régionales dans les Amériques.⁶² Ainsi, fonctionnant majoritairement sous le principe de forum de discussion, établissant des plans d'action et

⁵⁷ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, op. cit., p.8.

⁵⁸ Hélène PELLERIN, « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale. », op. cit., p. 30.

⁵⁹ Pour plus de détails, voir le site officiel de l'OIM : www.oim.int

⁶⁰ On note par exemple l'aide aux migrants, des réponses humanitaires à des flux soudains de migrants, la facilitation des migrations de travailleurs, l'implantation de mesures contre le trafic d'êtres humains, etc. Voir le site de l'OIM, www.iom.int/en/who/main_mission.shtml.

⁶¹ *Loc. cit.*

⁶² Par exemple, la Conférence régionale pour les migrations (CRM), mais également le processus des Sommets des Amériques, le Plan Puebla-Panama, etc.

encourageant l'implantation de systèmes nouveaux et harmonisés d'information et de statistiques sur la migration⁶³, l'OIM s'avère être l'organisation supranationale orientant de façon globale les processus régionaux puisqu'elle décrète les grandes tendances et les principes généraux. Sur le territoire américain, l'OIM possède un bureau régional pour l'Amérique centrale et le Mexique situé à San José, au Costa Rica. Plusieurs recherches et analyses y sont par ailleurs effectuées.

2.1.2 Autres processus multilatéraux

Quelques processus multilatéraux, résultats d'initiatives ponctuelles, ont vu le jour récemment de façon à combler les lacunes de l'OIM, ou simplement afin de prendre une tangente complètement différente. L'Initiative de Berne, processus intergouvernemental à caractère consultatif créé en 2001 par la Suisse, a pour but d'élaborer un cadre politique non contraignant pour la gestion des migrations.⁶⁴ Ce dispositif prometteur propose la mise sur pied d'un agenda international pour la gestion des migrations, conçu afin d'appuyer les praticiens des migrations des gouvernements dans le développement de mécanismes effectifs pour une coopération inter-étatique respectant la souveraineté étatique.⁶⁵

Enfin, d'autres mécanismes, collaborant de près ou de loin avec les États sur les questions des migrations et de gestion des celles-ci, existent. Il y a entre autres l'Organisation internationale pour le travail (OIT)⁶⁶, le Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations

⁶³ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, op. cit., p. 15.

⁶⁴ ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS (OIM), *Migration internationale et développement : les défis à venir*, Déclaration de Mme Ndioro Ndiaye lors d'une table ronde, New York, 12 octobre 2004, p. 6. Disponible au www.iom.int/en/PDF_Files/Other/DDG_NYTable%20Ronde_UNFPA_121004_F.pdf

⁶⁵ ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS (OIM), *Development of an International Agenda for Migration Management*. L'Initiative de Berne, 1 page. Disponible au www.iom.int/DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/IAMM_eng.PDF

⁶⁶ Pour plus de détails sur cette organisation de l'ONU, voir www.ilo.org

unies (UNHCHR)⁶⁷, la Communauté mondiale sur les migrations internationales (CMMI)⁶⁸, etc.

2.2 Institutions régionales et sous-régionales

La gestion des migrations sur le territoire américain est relativement peu développée. En effet, une analyse rapide des agendas des divers Sommets des Amériques depuis 1998 permet de constater la sensibilisation des États à l'importance de tenir compte des migrations internationales.⁶⁹ Or, aucune évolution concrète ne semble avoir été établie en ce sens à ce jour. Il demeure néanmoins que certains réseaux de gestion des migrations ont été créés et aspirent à prendre de l'ampleur.

2.2.1 Processus consultatifs régionaux

L'orientation et le fonctionnement des processus consultatifs régionaux en tant que mécanismes de coopération pour la gestion de la migration internationale est tributaire de la mondialisation et de la migration transnationale⁷⁰, de même que des influences de ces dernières.⁷¹ En effet, selon l'OIM, les processus consultatifs régionaux ont deux caractéristiques communes importantes: leur caractère informel et souvent consensuel, quoique non contraignant au niveau des résultats.⁷² Le rôle principal des processus consultatifs régionaux est d'amener les gouvernements de différents pays à se parler et à traiter des questions d'intérêt commun dans un contexte multilatéral. Le fait de partager des expériences contribue à développer les relations entre les États, à améliorer la connaissance et la compréhension des diverses situations observées dans différents pays,

⁶⁷ Pour plus de détails, voir le site de l'UNHCHR au www.unhchr.ch

⁶⁸ La CMMI a été créée à l'initiative du Secrétaire général des Nations unies. Un premier rapport devrait être soumis en juillet 2005. Voir : ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS (OIM), *Migration internationale et développement : les défis à venir*, op. cit., p. 6.

⁶⁹ Voir les différents agendas et propositions adoptées sur le site officiel des Sommets des Amériques, www.summit-americas.org

⁷⁰ Le phénomène de migration transnationale est qualifié par l'OIM de processus par lequel les migrants maintiennent et favorisent les liens entre les pays où ils résident et leur pays d'origine. Les « migrants transnationaux » sont ceux qui gardent un pied dans plusieurs pays. ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, op. cit., p.5.

⁷¹ *Ibid.*, p.1.

⁷² *Ibid.*, p.2.

de même qu'à établir la confiance qui est essentielle face à la complexité des questions considérées.⁷³

Au niveau régional, les Sommets des Amériques de l'Organisation des États américains (OÉA) ont traité des migrations et de leurs problématiques au point de vue américain.⁷⁴ Par ailleurs, des discussions par « groupes de pays » sous l'égide de l'OIM réunissent de façon ponctuelle les pays d'émigration, d'immigration et de transit. Cette initiative tend à faciliter de façon informelle les modes convenus de coopération pratique pour une « gestion coordonnée » des migrations. Ainsi, les discussions informelles entamées peuvent jeter les bases d'accords et de projets de coopération multilatéraux.⁷⁵

2.2.2 Processus consultatifs sous-régionaux

Conférence régionale sur les migrations (CRM)

Connue également sous l'appellation « Processus de Puebla », la Conférence régionale sur les migrations a fait son apparition dans la foulée de la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Il s'agit d'un forum inter-gouvernemental de onze pays ayant pour but d'échanger des informations et de promouvoir le dialogue en matière migratoire.⁷⁶ Ainsi, le respect du plan d'action adopté au Panama et actualisé chaque année demeure à la base de la procédure. Les États membres de cette Conférence sont les pays d'Amérique centrale, de même que le Canada, les États-Unis et le Mexique. Quelques États en sont les observateurs : l'Argentine, la Colombie, l'Équateur, la Jamaïque et le Pérou.⁷⁷ Cette initiative devait être limitée aux États-Unis et au Mexique

⁷³ *Ibid.*, p. 10.

⁷⁴ Pour plus d'information, voir le site des Sommets des Amériques au www.summit-americas.org

⁷⁵ Pour plus d'information, voir le lien sur les Sommets des Amériques et les déclarations sur les migrations : <http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/planofaction-template-eng.htm#MigrationGrowEquity>

⁷⁶ REGIONAL CONFERENCE ON MIGRATION, *Convergence of Regional Processes in the Americas in addressing Migration Issues*, Regional Consultation Group on Migration (RCGM), Heredia, Costa Rica, 14-16 Novembre 2001, p.1 . Disponible au www.rcmvs.org/investigacion/Convergency%20-%20Nov%205.doc

⁷⁷ Voir le site officiel de la Conférence régionale sur les migrations au www.rcmvs.org

au départ, mais ce dernier proposa d'élargir la relation aux autres pays latino-américains puisque ceux-ci manifestaient le désir d'entrer en relation de la même manière avec les États-Unis, mais cela sans pour autant négliger les droits humains fondamentaux de leurs nationaux.⁷⁸ C'est dans ce contexte que le CRM a vu le jour en 1996.

À la base, la CRM se concentrait uniquement sur l'échange d'information et d'avis techniques. On traitait exclusivement des questions d'intérêt commun. Par la suite, une fois la confiance établie, les problématiques pour lesquelles les États ont des intérêts divergents furent abordées. À cet effet, une coopération technique fut ajoutée et un plan d'action consensuel identifiant des objectifs à atteindre furent inclus dans un calendrier de façon à rendre les initiatives concrètes.⁷⁹ Neuf conférences ont eu lieu à ce jour, à raison d'une conférence par année. Des déclarations sont émises lors de chacune de celles-ci, dont la dernière a eu lieu en mai 2004.⁸⁰

D'autres particularités du CRM tiennent dans le fait que ce processus recherche constamment la participation des organisations non-gouvernementales (ONGs) locales et régionales. Les contributions de ces dernières, de même que celles de la société civile, se sont avérées positives. De façon plus spécifique, la Conférence régionale sur les migrations offre des particularités exclusives; à cet effet, l'OIM soutient que la CRM «... réunit des pays d'origine de transit et de destination et les délégations qui y participent comprennent régulièrement des représentants des ministères des affaires étrangères et des services chargés des migrations, ce qui favorise l'adoption par les gouvernements de décisions et de positions mieux coordonnées.»⁸¹ La collaboration de plus en plus étroite de la CRM avec les ONGs a eu pour effet de former le « Réseau régional d'organisations civiques pour les migrations », le RNCOM. Ainsi, « les efforts collectifs des gouvernements et des organisations de la société civile sont souvent plus

⁷⁸ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, op. cit., p.2.

⁷⁹ *Ibid.*, p.3.

⁸⁰ En février 2002, un séminaire sur la gestion des migrations et la coopération internationale en matière de gestion des mouvements aux frontières a eu lieu au Costa Rica. Référence : Site officiel de la Conférence régionale pour les migrations au www.rcmvs.org

⁸¹ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, op. cit., p.3.

efficaces lorsqu'il s'agit de traiter des problèmes de base spécifiques liés aux migrations en général, que les efforts indépendants des gouvernements ou des ONGs ».⁸²

Selon Hélène Pellerin, la Conférence régionale sur les migrations offre une autre interprétation de la coordination des politiques migratoires, généralement considérée comme un mécanisme visant à améliorer la gestion des flux migratoires en réponse aux nouveaux défis migratoires ou bien aux pressions de l'opinion publique dans les pays récepteurs de migrants.⁸³ Selon Pellerin, la CRM offre une interprétation différente : « ...one can look at this process of coordination as a mechanism through which specific patterns of social and spatial relations are being looked into the region. The coordination of migration policies in the RCM constitutes an effort to manage the mobility of capital and labor in an orderly manner. »⁸⁴

À titre d'exemple d'initiative au sein du Processus de Puebla, un réseau de fonctionnaires de l'immigration des pays d'Amérique centrale a été créé pour renforcer la coopération dans la lutte contre la traite des personnes. Parallèlement, il a mis sur pied un réseau de protection consulaire dans toute l'Amérique centrale, facilitant par le fait même l'échange d'informations et l'élaboration de politiques et de propositions visant à combattre la traite de personnes avec les ONGs.⁸⁵

Conférence sud-américaine sur les migrations

La Conférence sud-américaine sur les migrations, également connue sous le nom de Processus de Lima ou bien de Dialogue sud-américain sur les migrations, réunit les dix pays d'Amérique du Sud suivants : l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, la Colombie, le Chili, l'Équateur, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela. L'objectif de ce

⁸² P. DUSCHINSKY, *The Role of Non-Governmental Organizations : the Puebla Process Experience*, Étude préparatoire au Colloque sur les migrations internationales dans les Amériques, San José, Costa Rica, 4-6 septembre 2000. Consulté au <http://www.eclac.cl/Celade/proyectos/migracion/Duschinsky.doc>

⁸³ Hélène PELLERIN, « The cart before the horse ? The coordination of migration policies in the Americas and the neoliberal economic project of integration », *Review of International Political Economy*, Vol. 6, n°4, 1999, p. 468.

⁸⁴ *Loc. cit.*

⁸⁵ NATIONS UNIES, *Rapport sur les droits de l'homme et des migrants*, *op. cit.*, p. 20.

groupe est de promouvoir la discussion des gouvernements des États sur les migrations internationales avec des organisations régionales et internationales.⁸⁶ Conséquemment, la stratégie consiste à élaborer un plan d'action régional sur les problèmes les plus criants reliés aux migrations, par exemple les droits des migrants, le trafic d'êtres humains, les migrations irrégulières, les rémittences et le droit pour les migrants de retourner dans leur pays d'origine. Ainsi, le moyen d'action est principalement l'organisation de conférences, qui ont lieu une fois par année. De plus, la Conférence permet de prononcer des déclarations générales, d'établir des objectifs à atteindre. En étroite collaboration avec les pays de la région, l'OIM facilite le processus de dialogue sur la migration dans le cadre de cette conférence.⁸⁷

Comisión Centroamericana de Directores de Migración

Beaucoup moins connu que les deux autres processus, la *Comisión Centroamericana de Directores de Migración* constitue un autre processus migratoire sur le continent américain. Sans plan d'action concret ni cadre d'analyse, cette initiative est de moindre envergure que les autres initiatives. Malgré tout, cette initiative s'inspire à la base du Processus de Puebla dans son essence. Si un intérêt suffisant de la part des États envers cette institution est développé, le processus prendra forme au cours des prochaines années.

Certains autres groupes, généralement des ONGs, ont développé leur propre initiative en matière de migration. C'est le cas entre autres de groupes catholiques et autres ONGs locales. Enfin, il existe des systèmes permettant d'amasser des données adéquates sur les migrations, et cela en provenance de diverses sources. Le système d'information statistique sur la migration en Amérique centrale (SIEMCA)⁸⁸ en est un exemple⁸⁹, de même que la base de données IMILA⁹⁰.

⁸⁶ ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS, Multilateral Migration Issues, www.iom.int/iomwebsite/servlet/com.crosssystems.iom.official.servlet Consulté le 10 octobre 2004

⁸⁷ À cet effet, voir le site de l'OIM au lien suivant : www.iom.int/en/who/main_service_areas_technical_francais.shtml#chap43 Il est à noter que la Conférence sud-américaine sur la gestion des migrations ne possède pas de site Internet à ce jour.

⁸⁸ SIEMCA est l'acronyme de *Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Centroamérica*. Le site Internet est disponible au <http://www.siemca.iom.int>

2.3 Accords bilatéraux

Malgré la prépondérance des accords de types multilatéraux, certains États persistent à élaborer des accords bilatéraux afin de répondre à des problématiques particulières.⁹¹ À titre d'exemple, le Canada et les États-Unis se sont concertés afin d'établir des mesures de protection frontalières communes et augmenter la sécurité à la suite des événements du 11 septembre 2001.⁹² Des ententes bilatérales ont également eu lieu entre les États-Unis et le Mexique, ainsi qu'entre le Venezuela et la Colombie. D'autres ententes existent également, entre autres entre le Costa Rica et ses voisins, mais sont de moindre envergure. Nonobstant l'existence, encore aujourd'hui, d'accords bilatéraux, les États acceptent de plus en plus l'idée que les solutions aux migrations internationales ne résident pas dans les actions unilatérales, voire même bilatérales. Selon l'OIM, l'augmentation non interrompue des migrations irrégulières, malgré l'existence d'ententes bilatérales, constitue une des preuves observables de la non efficacité du mécanisme.⁹³ De ce fait, les actions bilatérales tendent à être remplacées par des démarches de types multilatérales et régionales.⁹⁴

⁸⁹ REGIONAL CONFERENCE ON MIGRATION, *Convergence of Regional Processes in the Americas in addressing Migration Issues*, Regional Consultation Group on Migration (RCGM), Heredia, Costa Rica, 14-16 Novembre 2001, p. 5. Disponible au www.rcgm.org/investigacion/Convergencia%20-%20Nov%205.doc Consulté le 18 novembre 2004.

⁹⁰ IMILA est l'acronyme de *Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica*. Cette base de données constitue un projet de la CEPAL afin d'étudier les phénomènes migratoires dans la région latinoaméricaine. Pour plus de détails, voir le lien <http://www.eclac.cl/celade/proyectos/migracion/IMILA00e.html>

⁹¹ Il est à noter que les accords bilatéraux sont généralement créés afin de répondre à des besoins au niveau de la protection frontalière.

⁹² À cet effet, voir Hélène PELLERIN, « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale. », *op. cit.*, p. 11.

⁹³ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, *op. cit.*, p.2.

⁹⁴ *Loc. cit.*

2.4 Organisation institutionnelle des migrations internationales dans les Amériques : le bilan

À la lumière des observations faites, il existe plusieurs organisations et institutions pour lesquelles la question des migrations internationales est importante. Or, leur action est limitée à quelques domaines spécifiques.⁹⁵ Qui plus est, tel que mentionné auparavant, les processus consultatifs régionaux dans les Amériques sont informels et leurs résultats ne sont pas contraignants, quoique souvent consensuels. Malgré leurs défauts et leurs lacunes, il en demeure néanmoins que les processus permettent d'atteindre un objectif non négligeable : amener les gouvernements de différents pays à se parler et à aborder des questions d'intérêt commun dans un contexte multilatéral. Ainsi, il ne fait aucun doute que plusieurs institutions dont les activités affectent le territoire américain existent dans les Amériques. Cependant, il est justifié d'évaluer les méthodes utilisées par celles-ci, de même que la façon dont ces méthodes sont appliquées, afin d'en évaluer l'efficacité de gestion.



⁹⁵ Par exemple, la Conférence régionale sur les migrations (CRM) est plutôt active en terme d'échange d'information sur les migrations dans la région, mais son action est à ce jour limitée en terme de gestion concrète des migrations interaméricaines. Voir le site www.crmsv.org

CHAPITRE 3 : Éléments inhérents à une gestion efficace des migrations dans les Amériques

3.1 Bref historique de la gestion des migrations internationales

D'entrée de jeu, il importe de spécifier que la gestion des migrations internationales n'a pas toujours été gouvernée par les États souverains.⁹⁶ Les Amériques ne font pas exception à cette tendance. En effet, certaines périodes telles que la seconde moitié du XIX^e siècle voyaient le contrôle des migrations assuré par les employeurs qui recrutaient des gens dans d'autres pays. Toutefois, avec la crise économique de 1929, les États ont commencé à contrôler les flux internationaux en raison du taux de chômage très élevé dans les pays développés, refuge de plusieurs migrants. Cependant, « la Seconde Guerre mondiale a donné aux États les instruments et la légitimité pour maintenir ces contrôles, et, par la suite, le développement d'un État-providence dans la plupart des pays industrialisés a permis de les raffermir »⁹⁷. Divers contrôles touchant le recrutement, les entrées, les permis de séjour et de travail, et bien d'autres, furent instaurés jusqu'aux années 1980. Au cours des années 1980, des mesures furent adoptées afin d'assurer la protection temporaire des demandeurs d'asile dans le respect de la Convention de Genève.⁹⁸

Étonnamment, sur le plan international, la gestion des migrations internationales n'a pas reçu d'attention dans les années suivant la Deuxième Guerre mondiale, contrairement aux finances et au commerce.⁹⁹ Quelques ententes bilatérales ont été créées parallèlement concernant les travailleurs migrants, sans toutefois avoir instauré d'instruments légaux. Toutefois, les événements des 20 dernières années ont modifié de façon non négligeable l'attitude des États et la dynamique des migrations internationales; l'arrivée massive de demandeurs d'asile résultant de l'instabilité des situations en Afrique et en Europe de

⁹⁶ Hélène PELLERIN, « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale », *op. cit.*, p.5.

⁹⁷ *Loc. cit.*

⁹⁸ *Loc. cit.*

⁹⁹ La mise sur pied d'un système de protection des réfugiés constitue une exception à cette affirmation. Il s'agit de la création du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCHR) et de deux instruments légaux : la *Convention relative au statut des réfugiés de 1951* et le *Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967*.

l'Est, de même que les nouvelles conditions économiques et démographiques encourageant la main-d'œuvre à se diriger vers les pays industrialisés, indiquent le besoin de contrôler les flux et de les gérer.¹⁰⁰ Enfin, le 11 septembre 2001 a facilité l'établissement de liens entre la migration, le terrorisme et le contrôle des frontières, selon plusieurs analystes.¹⁰¹ Conséquemment, une nouvelle approche du contrôle des migrations se développe, plus militarisée qu'auparavant.

Depuis les années '90, une augmentation du nombre d'initiatives multilatérales afin de gérer le phénomène migratoire dans les Amériques est observable. Selon Pellerin, la majorité de celles-ci visent une gestion plus efficace des relations de coopération entre les États sur le plan du recrutement, du retour, de l'embauche de travailleurs migrants, de même que quelques ententes concernant les droits des travailleurs migrants. Il demeure néanmoins que les initiatives multilatérales sont principalement de portée régionale.¹⁰² Le tableau de l'annexe 2 illustre les institutions de gestion des migrations internationales existantes à ce jour.

3.2 Éléments essentiels à une bonne gestion des flux migratoires au XXI^e siècle

3.2.1 Gestion contemporaine des flux migratoires interaméricains: quelques points centraux aux réflexions

À la base de la réflexion sur les migrations internationales sur le territoire américain, deux constatations sont faites par Hélène Pellerin : d'une part,

« les efforts de régulation des mouvements de personnes s'inscrivent souvent dans des stratégies plus larges, touchant à la sécurité, à l'approfondissement de l'intégration économique, ainsi qu'à la transformation des « régimes de citoyenneté », et, d'autre part, qu'il s'agit d'une forme de gouvernance largement inspirée des pratiques du droit commercial, avec des conséquences

¹⁰⁰ Hélène PELLERIN, « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale », *op. cit.*, p.6.

¹⁰¹ *Loc. cit.*

¹⁰² Pellerin parle ici de « régionalisme ouvert ». Ainsi, les mesures de coopération s'insèrent dans des efforts plus larges voulant favoriser des systèmes régionaux compatibles les uns avec les autres. Hélène PELLERIN, « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale », *op. cit.*, p.6.

importantes sur la façon dont les problèmes sont formulés et les solutions envisagées.»¹⁰³

Dans le même ordre d'idées, il est généralement admis que les processus consultatifs régionaux passent par la compréhension du caractère multidimensionnel du processus migratoire, de façon à établir des normes réalistes et efficaces.¹⁰⁴ Or, dans la pratique, les États articulent très souvent leurs actions de façon individualiste et dans une perspective unilatérale.¹⁰⁵ Ainsi, l'ignorance de cette réalité pourrait provoquer une mauvaise évaluation de la dynamique migratoire, pouvant conduire éventuellement à l'adoption de politiques mal informées. Dans ce contexte, il ne faut pas négliger la complexité des relations du processus migratoire actuel et les effets de deux tendances sociales importantes : le phénomène de la mondialisation économique, politique et culturelle, et le transnationalisme¹⁰⁶. Afin de contourner ce risque, il faut comprendre adéquatement les liens et les rapports entre les acteurs.¹⁰⁷ Qui plus est, ces derniers doivent impérativement être inclus dans le processus de dialogue.¹⁰⁸

En résumé, lors de l'élaboration de politiques de gestion, les États et les institutions mises en place doivent reconnaître le caractère multidimensionnel des migrations internationales lors de l'élaboration de stratégies, inclure dans le dialogue tous les acteurs potentiellement impliqués, reconnaître la gestion des migrations comme un but en soi, et non une étape nécessaire vers l'atteinte d'un autre objectif.

¹⁰³ *Ibid.* p. 5.

¹⁰⁴ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation, op. cit.*, p.5.

¹⁰⁵ Stephen CASTLE et Mark J. MILLER, *The Age of Migration, op. cit.*, p. 122.

¹⁰⁶ Le phénomène de la migration transnationale est qualifié par l'OIM de processus par lequel les migrants maintiennent et favorisent les liens entre les pays où ils résident et leur pays d'origine. Les « migrants transnationaux » sont ceux qui gardent un pied dans plusieurs pays. ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation, op. cit.*, p.5.

¹⁰⁷ On entend par acteurs les différentes institutions, les États, les dirigeants, les organisations de la société civile, etc.

¹⁰⁸ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation, op. cit.*, p.7.

3.2.2 *Gestion des migrations internationales et droits de la personne*

Dans le cadre du *Rapport sur les droits de l'Homme et des migrants* établi par la Rapporteuse spéciale de la Commission des droits de la personne, madame Gabriela Rodríguez Pizarro, plusieurs constatations et recommandations ont été apportées afin de promouvoir la gestion des migrations en accord avec les droits de la personne.¹⁰⁹ Premièrement, la Rapporteuse rappelle qu'il est nécessaire de « renforcer la coopération et le dialogue à l'échelle internationale pour élaborer des politiques respectueuses des droits de l'Homme en matière de migrations, et de mettre au point des systèmes de gestion du phénomène migratoire coordonnés et harmonisés pour lutter contre les migrations clandestines, le trafic illicite de migrants, la traite des personnes et les violations des droits de l'Homme des migrants. »¹¹⁰ Ainsi, la protection efficace des droits des migrants est tributaire de l'implantation d'un bon système de gestion des migrations internationales de manière à permettre la mise en place de mesures visant à prévenir les migrations irrégulières et à lutter contre les réseaux de trafic de personnes, tout en protégeant les victimes. Ces mesures contribueront à préserver l'intégrité du système d'octroi du droit d'asile en tant que mesure de protection.¹¹¹

Dans le cas spécifique des Amériques, deux entités de protection et de promotion des droits humains existent : la Commission interaméricaine des droits humains (CIDH)¹¹², basée à Washington, ainsi que la Cour interaméricaine des droits de la personnes, basée à San José, au Costa Rica. Ces deux organisations ont comme objectif ultime d'améliorer la qualité des instruments juridiques afin d'offrir une meilleure protection à la population, tout en augmentant le nombre d'adhésion à ces instruments. Le respect de la Convention américaine sur les droits humains constitue un objectif à cet effet¹¹³. Ainsi, les décisions prises par la Cour constituent un modèle à suivre en matière de comportement à adopter.

¹⁰⁹ NATIONS UNIES. *Rapport sur les droits de la personne et des migrants*. Présenté par la Rapporteuse spéciale de la Commission des droits de l'Homme Mme Gabriela Rodríguez Pizarro, A/58/275, 12 août 2003, p. 2. Disponible au www2.bibl.ulaval.ca/cgi-bin/portailaf.pl Consulté le 20 novembre 2004.

¹¹⁰ *Loc. cit.*

¹¹¹ *Ibid.*, p. 10.

¹¹² Voir le site Internet au www.cidh.oas.org

¹¹³ Voir le texte de la *Convención americana sobre derechos humanos*, disponible au lien suivant : <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

Cependant, ses décisions ne sont aucunement contraignantes, donc elles ne sont appliquées que selon le bon vouloir des États. Ainsi, dans plusieurs cas, peu de résultats concrets sont observés à la suite de la prise d'une décision par la Cour.

D'une façon globale, une gestion efficace des migrations dans le respect des droits de la personne passe par l'élaboration de politiques d'immigration «[...] qui prennent en compte la réalité du marché du travail, afin d'augmenter les chances d'émigrer dans la légalité lorsqu'il existe une réelle demande de main-d'œuvre étrangère, d'obtenir la coopération internationale aux fins de la création d'emplois dans les communautés d'origine des migrants et de communiquer aux candidats à la migration des renseignements sur les possibilités d'emploi, les voies de migrations régulières et les risques qu'ils encourent en optant pour des voies illicites.»¹¹⁴ En ce sens, «[...] le renforcement du dialogue et de la coopération entre les Nations, et la coordination au niveau national de tous les services concernés (sécurité, renseignements, police des frontières, police de l'immigration et autres services responsables de l'application des lois) constituent des progrès dans la lutte contre la traite de personnes»¹¹⁵. Certains auteurs comme Papademetriou proposent quelques stratégies pour la gestion efficiente de tous les types de migrations, même illégales, dans le respect des droits fondamentaux : ouvrir et agrandir les possibilités légales d'immigration¹¹⁶; revoir de façon systématique les formes de contrôle internes des migrations afin de diminuer les opportunités d'accès, pour les immigrants illégaux, à l'économie nationale; réévaluer le contrôle des frontières; et finalement, résoudre des problèmes liés à l'immigration en les abordant de façon rigoureuse et innovatrice.¹¹⁷ Ainsi, les changements inciteront les gens à demeurer chez eux à plus ou moins long terme.

¹¹⁴ NATIONS UNIES, *Rapport sur les droits de l'homme et des migrants*, *op. cit.*, p. 11.

¹¹⁵ *Loc. cit.*

¹¹⁶ Martin et Straubhaar abondent dans le même sens en soutenant que le fait d'ouvrir des voies de migration légales en augmentant les possibilités pour les migrants peut avoir un effet dissuasif sur la migration irrégulière. Dans Philip MARTIN et Thomas STRAUBHAAR, *op. cit.*, p. 22.

¹¹⁷ Demetrios G. PAPADEMETRIOU, *op. cit.*, p. 53.

3.2.3 Envisager le développement économique comme un outil de contrôle des migrations : une critique mitigée

Lorsqu'il est question de la gestion des mouvements migratoires, plusieurs auteurs soulignent l'importance de considérer le développement économique comme un facteur indissociable de la gestion des flux.¹¹⁸ En effet, certains analystes affirment que les efforts effectués par un État afin d'accroître son niveau de développement favorisent une stabilité de la population qui ne cherchera plus autant à migrer vers des États offrant de meilleures possibilités. C'est d'ailleurs selon cette logique que *l'Accord de libre-échange nord-américain*, accord purement commercial et ne traitant aucunement d'immigration, fut signé. En effet, le développement anticipé du Mexique à la suite de son entrée dans la zone de libre-échange a permis de constater que l'économie mexicaine n'a pas réussi à générer suffisamment d'emplois et de croissance économique pour la population croissante.¹¹⁹ Ainsi, contre toutes attentes, les migrations de Mexicains vers les autres pays de l'ALÉNA ont continué de s'accroître. Dans ce contexte, le développement comme outil de contrôle des migrations s'est avéré peu concluant.

Les exemples comme celui-ci ont permis aux analystes de reconnaître, depuis quelques années déjà, que la libéralisation des échanges n'est pas un substitut aux migrations, mais que ces deux phénomènes sont complémentaires, de sorte que les accords de libéralisation des échanges, loin de résorber les pressions migratoires, les accentuent à court et à moyen terme.¹²⁰ Ainsi, la régulation des flux migratoires par le développement économique dans les pays d'émigration est de moins en moins perçue comme étant la solution la plus efficace. Pourtant, alors qu'auparavant celle-ci était sélectionnée d'emblée comme solution afin de contrer l'émigration à long terme, les États préfèrent aujourd'hui, de façon générale, conditionner l'ouverture de leur économie à des actions concrètes en matière de gestion des flux migratoires par le pays de départ.¹²¹

¹¹⁸ Philip MARTIN et Thomas STRAUBHAAR, « Best Practices to Reduce Migration Pressures », *op. cit.*, p. 15.

¹¹⁹ Stephen CASTLES et Mark J. MILLER, *The Age of Migration, troisième édition*, *op. cit.*, p. 112-113.

¹²⁰ Hélène PELLERIN, « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale », *op. cit.*, p.6.

¹²¹ Delphine NAKACHE, *op. cit.*, p. 2.

Enfin, dans un ordre d'idée similaire, la Rapporteuse recommande l'élaboration de vastes programmes de réinsertion des migrants dans la vie économique de leur pays, faisant intervenir les migrants, leur famille, les gouvernements et la société civile au sens large. Ainsi, les migrants qui se verraient offrir des mesures les incitant à retourner dans leur pays d'origine au-delà de la date d'expiration de leur visa ou de leur permis de travail, et de se placer, de ce fait, dans une situation irrégulière qui les exposerait à l'exploitation, retourneraient certainement en plus grand nombre chez-eux.¹²² Malgré tout, une chose est sûre: « [t]ant que des déséquilibres économiques, sociaux et culturels persisteront, les migrants continueront à venir dans les pays du Nord »¹²³.

3.3 Autres propositions de la part de divers acteurs

D'entrée de jeu, le Centre canadien pour des politiques alternatives et des frontières communes suggère qu'une bonne gestion des flux dans les Amériques devrait comporter les éléments suivants. Premièrement, tous les gouvernements devraient signer et ratifier la *Convention internationale sur la Protection des Droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille* de 1990, de même que la *Convention des Nations unies sur les droits des migrants*, que sept États du territoire américain ont ratifié à ce jour. De plus, un instrument similaire devrait être créé pour les Amériques.¹²⁴ En fait, cette convention devrait être une base légale internationale pour toutes les négociations commerciales et financières. L'application extra-territoriale des politiques d'immigration mises sur pied de façon non-démocratique devrait être banni. Les gouvernements devraient prohiber l'utilisation de la violence ou de la force excessive dans l'implantation de lois et politiques d'immigration nationale, et établir des commissions bi-nationales avec la participation d'ONGs dans le contrôle des lois nationales d'immigration pour assurer une adhérence stricte aux droits humains. Parallèlement, il faudrait assurément renforcer les mécanismes pour la protection diplomatique des migrants. Enfin, les législations

¹²² NATIONS UNIES, *Rapport sur les droits de l'homme et des migrants*, op. cit., p. 26.

¹²³ Delphine NAKACHE, op. cit., p. 11.

¹²⁴ Tel que mentionné antérieurement, il existe déjà une Cour interaméricaine des droits de la personnes et une Commission interaméricaine des droits de l'Homme (CIDH) dans les Amériques. Toutefois, il n'existe pas d'instrument juridique spécifique aux droits des migrants. Néanmoins, il existe une Convention interaméricaine sur les droits humains et une Déclaration interaméricaine sur les droits et les devoirs de la personne. Voir le site de la Cour interaméricaine des droits humains, <http://www.corteidh.or.cr/afines/interamericano.html>

nationales devraient être étudiées afin de voir les possibilités en terme de gestion coordonnée des migrations internationales.¹²⁵

Dans cette même lancée, la promulgation de lois d'immigration nationales humaines avec la participation d'ONGs, de migrants et d'autres experts en développement, de même que l'implantation et l'évaluation des phases s'avèrent indispensables. En effet, selon le Centre canadien pour des politiques alternatives et des frontières communes, les travailleurs migrants devraient avoir les même droits et les mêmes conditions de travail que les travailleurs du pays d'accueil, et cela sans égard à leur statut d'immigration. Des pénalités devraient être imposées aux employeurs qui ne respectent pas ces principes.¹²⁶

Enfin, sur le plan du commerce et de l'investissement, un support international pour le développement de programmes spécifiques afin d'améliorer les opportunités de travail dans des domaines qui sont des exportateurs nets de travail, devrait être inclus. Le contexte de négociation dans les Amériques devrait fournir des accords bi-nationaux et sous-régionaux sur l'immigration dans des États ou des régions avec des flux significatifs de migrants.¹²⁷ Ainsi, ces propositions visant à promouvoir une gestion efficace des migrations internationales constituent des balises en terme d'évaluation de l'efficacité des institutions.

3.4 Analyse de la situation institutionnelle dans les Amériques

Dans les Amériques, il semble que les différents processus ne remplissent pas tous les critères inhérents à une bonne gestion des migrations sur le territoire. Tout d'abord, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), dont les actions et les décisions influencent la gestion interaméricaine, se limite à effectuer des études et à proposer de grandes lignes générales quant à l'attitude à adopter en terme de migrations internationales. Les autres initiatives multilatérales, quant à elles, adoptent une approche

¹²⁵ *Coll., Alternatives for the Americas*, Canada, Canadian Center for Policy Alternatives and Common Frontiers, 1999, p. 42-44.

¹²⁶ *Loc. cit.*

¹²⁷ *Loc. cit.*

relativement semblable. Les processus consultatifs régionaux, agissant auprès d'un plus petit nombre de pays, sont plus près de la réalité interaméricaine. Or, puisque ce mécanisme ne traite pas exclusivement des migrations, ce thème est souvent négligé au profit de thèmes reliés à l'économie et au commerce. En ce qui concerne la Conférence régionale sur les migrations, il s'agit probablement de l'institution régionale la plus développée dans les Amériques. Malheureusement, trop peu d'États en sont membres à ce jour pour pouvoir percevoir un effet régional intéressant. Quant à la Conférence sud-américaine sur les migrations et la Comisión Centroamericana de Directores de Migración, elles sont trop peu développées en terme de mécanismes et ont une envergure peu significative jusqu'à maintenant. L'analyse subséquente permettra d'évaluer l'efficacité, de façon globale, des différentes institutions interaméricaines selon les critères proposés dans les chapitres précédents.



CHAPITRE 4 : Analyse de l'efficacité de la gestion contemporaine des migrations internationales dans les Amériques

Afin de constater l'efficacité de la gestion des migrations internationales par les institutions interaméricaines, une étude exhaustive de la présence des éléments ressortis par les auteurs dans les sections antérieures s'avère justifiée. À cet effet, quatre caractéristiques indispensables parmi les suggestions des analystes seront étudiées : le respect, de la part des États, des plans d'action élaborés par les institutions, la qualité des plans d'action élaborés, le soutien des États envers les institutions et l'effectivité de l'inclusion des droits de la personne dans les stratégies mises en place.

4.1 Respect par les États des plans d'action soumis lors des rencontres entre les Parties

Lors des diverses rencontres entre les Parties, une des principales activités consiste à établir des plans d'action, généralement annuels, afin d'orienter les activités des États pour les prochains mois. Or, malgré l'élaboration de ceux-ci, il semble que les Parties ne les respectent que partiellement. En effet, d'une année à une autre, les plans d'action sont pratiquement identiques, laissant supposer que peu de progrès ont été effectués pendant l'année en cours. L'exemple le plus flagrant de cette affirmation est sans doute celui des plans d'action élaborés lors des Sommets des Amériques depuis 1994. En effet, les stratégies, peu nombreuses et peu explicitées¹²⁸, sont relativement les mêmes d'un Sommet à un autre.¹²⁹

À la lumière de cette observation, il est possible de conclure que les États n'appliquent pas entièrement les décisions adoptées lors des Sommets des Amériques, ou de tout autre processus interaméricain. Cette situation s'explique en grande partie par le fait que les

¹²⁸ Il s'agit en fait de principes vagues exprimant un objectif à atteindre, sans plus de détails ni de stratégies sur la façon de s'y prendre pour être efficace.

¹²⁹ À cet effet, voir le lien suivant sur les divers plans d'action des Sommets des Amériques : <http://www.summit-americas.org/Esp-2004/cumbres-anteriores.htm> Consulté le 2 novembre 2004. Il est à noter, par ailleurs, que toutes les propositions en terme de migrations débutent par « Réaffirmer les engagements pris lors du précédent Sommet... », laissant entendre que malgré les années passées, peu de progrès ont été réalisés.

recommandations des processus consultatifs régionaux sur la migration ou des institutions dont les États sont membres n'ont pas de force juridique en soi, donc les décisions qu'ils prennent ne peuvent être imposées.¹³⁰ Nous reviendrons plus tard sur cet obstacle.

Un autre problème nuisant au respect des plans d'action est celui du peu de stabilité au niveau du leadership des institutions. Dans le cas de la Conférence régionale sur les migrations, les activités sont largement handicapées par le changement annuel de présidence.¹³¹ En effet, cette stratégie offre peu de temps pour le pays à la présidence d'implanter des activités et de développer une certaine expertise et une stratégie d'approche afin de remplir son mandat. Qui plus est, dépendamment du pays qui se trouve à la présidence pendant l'année en cours, l'importance accordée au suivi des activités est très différente. Il s'agit en quelque sorte d'un recommencement à chaque année, avec une période plus ou moins longue d'adaptation à chaque fois. Ainsi, de nombreux motifs non négligeables doivent être considérés afin de rendre l'application des stratégies des plans d'action effective.

4.2 Opérationnalisation des plans d'action élaborés

Lors de l'analyse des plans d'action des institutions afin d'atteindre les objectifs sélectionnés par celles-ci et par les États lors des réunions, force est de conclure que la qualité des plans d'action et leur applicabilité dans la réalité diffèrent. Passant de grands principes à une grille suggérant quelques activités, la précision et le niveau de détails des divers plans proposés varient énormément selon les institutions. À titre d'exemple, le plan d'action de la Conférence régionale sur les migrations constitue une bonne référence.¹³² Or, il est incontestable que l'atteinte de résultats dépend généralement de la précision des plans et de leur degré de rapprochement à la réalité.

¹³⁰ ORGANISATION INTERAMÉRICAINNE POUR LES MIGRATIONS, *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, op. cit., p. 11.

¹³¹ REGIONAL CONFERENCE ON MIGRATION, *Convergence of Regional Processes in the Americas in addressing Migration Issues*, op. cit., p.1.

¹³² À cet effet, voir www.rcmvs.org/plande.htm Consulté le 18 novembre 2004.

Dans ce contexte, une nouvelle tendance en terme de gestion est de plus en plus utilisée dans les différentes institutions gouvernementales et non-gouvernementales afin de favoriser l'atteinte des objectifs visés. De façon générale, il s'agit de planifier des activités à court, moyen et long terme, permettant d'atteindre un but spécifique à chacune de ces étapes. L'atteinte de chacun de ces objectifs permettra d'atteindre l'objectif initial désiré. Dans le cas concret des migrations interaméricaines, la diminution des migrations devrait comporter certains objectifs à différents niveaux, et non seulement proposer des activités qui ne font pas partie d'un plan structuré. Qui plus est, les résultats obtenus devraient être mesurés systématiquement grâce à des indicateurs mesurables. Enfin, l'élaboration d'un cadre logique détaillé s'avère indispensable afin de contrôler la direction que prend le projet, de même que la qualité des résultats obtenus.¹³³

Ce type de gestion, qualifié de gestion axée sur les résultats et dont les bases reposent sur la création d'un cadre logique efficace et d'un plan d'action suffisamment ventilé pour voir les détails des activités, constitue une nouvelle tendance dont les résultats s'annoncent prometteurs. En effet, il n'est plus seulement question de réaliser le plus grand nombre d'activités possibles, mais plutôt de concentrer notre sélection d'activités sur un plus petit nombre, tout en approfondissant celles-ci et en mesurant fréquemment les résultats obtenus de façon à contrôler les progrès. Dans ce contexte, l'analyse passe à un niveau supérieur : les institutions ne se contentent plus d'orienter leurs actions sur la réalisation d'activités, mais recherchent plutôt l'atteinte de résultats afin d'encourager une modification de la situation. Malgré le caractère innovateur de cette stratégie, une difficulté ne doit pas être négligée : alors qu'il est possible de mesurer et d'analyser les résultats des plans d'action selon les indicateurs sélectionnés, il est plus difficile de mesurer les progrès des processus régionaux en raison de leur caractère informel, non contraignant et confidentiel.¹³⁴

¹³³ Pour de plus amples détails concernant la gestion axée sur les résultats au gouvernement canadien, voir le site du Conseil du Trésor du Canada au lien suivant : http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/rbm-gar_f.asp

¹³⁴ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, op. cit., p. 14.

4.3 Soutien des États aux institutions dans le processus de gestion multilatérale des migrations

À prime abord, un consensus semble s'établir entre les différents analystes et les États à l'effet que les migrations internationales se poursuivront inlassablement, et que les facteurs motivant les gens à quitter leur pays de façon temporaire ou permanente s'accroîtront vraisemblablement au cours des prochaines années.¹³⁵ Cette affirmation a pour effet de rapprocher les États et d'orienter de la même façon leur conception de la situation. De plus, sachant que les décideurs gouvernementaux désirent maximiser les profits des migrations tout en minimisant les aspects négatifs de celles-ci, il est compréhensible que ceux-ci souhaitent maîtriser l'orientation des flux.¹³⁶ Or, le manque de coordination des politiques de migration des États est néfaste pour l'avenir de la gestion des migrations.¹³⁷ Dans ce contexte, la gestion concertée des flux migratoires s'avère essentielle afin de faire bénéficier autant l'État d'émigration que l'État d'immigration des flux migratoires.

Cependant, une gestion efficace des flux migratoires ne pourra être réalisée qu'avec la participation des différents acteurs, notamment les États, au processus. Sachant cela, les États doivent fournir les efforts nécessaires afin d'atteindre les objectifs fixés. Nonobstant la connaissance des divers impacts négatifs des migrations internationales, les États hésitent à s'impliquer sérieusement dans le processus et à investir temps et ressources humaines ou financières dans celui-ci. À cet effet, l'absence de financement stable et régulier constitue un des obstacles les plus sérieux auquel les processus régionaux sont confrontés.¹³⁸ Ce financement pourrait parvenir aux institutions sous forme de quotes-

¹³⁵ Hélène PELLERIN, « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale », *op. cit.*, p.6.

¹³⁶ Il importe de reconnaître d'emblée que les migrants apportent une contribution économique non négligeable tant à leur pays d'origine qu'à leur pays de destination. Toutefois, afin de maximiser les bénéfices des migrations et de les rendre profitables autant pour un État que pour l'autre, il importe d'assurer une gestion efficiente. NATIONS UNIES, *Rapport sur les droits de l'homme et des migrants*, *op. cit.*, p. 23.

¹³⁷ Charles B. KEELY, *loc. cit.*, p. 87.

¹³⁸ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, *op. cit.*, p.13.

parts annuelles des États, ou encore de la part de donateurs participant ou non au processus. D'ailleurs, c'est entre autres pour cette raison qu'il est ardu d'effectuer des réunions à un rythme favorisant une efficacité maximale. Ainsi, à moins d'être confronté au problème ou bien d'appréhender les effets des migrations à la suite d'accords commerciaux, les États ne s'investissent que très peu dans les processus.¹³⁹

D'emblée, tous affirment que c'est par une gestion multilatérale des migrations internationales que les États parviendront à séparer les bénéfices des flux, et pour cela, tous les États doivent participer au processus.¹⁴⁰ Même si plusieurs analystes et membres d'ONGs proposent des stratégies ou émettent des recommandations, générales ou ponctuelles, dirigeant les États dans le processus de gestion multilatérale, il n'en demeure qu'à eux de participer au processus, duquel ils sortiront assurément gagnants.

4.4 Négligence des droits de la personne

La gestion régionale des migrations est souvent liée à la signature d'accords économiques régionaux sur ce territoire. Cependant, le lien entre la promotion des migrations ordonnées et les droits humains des migrants est plus ténu.¹⁴¹ À cet effet, les sections 1.1.3 et 3.2.2. ont largement démontré l'importance de considérer les droits humains et de les inclure dans le processus de gestion des migrations. Or, peu de résultats quant à l'application de ceux-ci semblent observables à ce jour. En outre, les politiques élaborées par les institutions n'en tiennent habituellement pas compte, et ne les mettent pas au centre de leur analyse. Conséquemment, les stratégies développées s'avèreront obsolètes à plus ou moins long terme. En effet, contrairement à toutes autres politiques, les migrations traitent de la gestion d'êtres humains, donc les politiques ne peuvent en aucun temps être élaborées de façon similaire aux politiques économiques ou commerciales. Qui plus est, le fait de négliger l'importance des droits humains pour une question aussi

¹³⁹ Hélène PELLERIN, « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale », *op. cit.*, p.7.

¹⁴⁰ Cette participation peut s'effectuer au niveau du partage d'information, de statistiques, de renseignements, ou même de ressources humaines et financières. Hélène Pellerin, *op. cit.*, p. 363.

¹⁴¹ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, *op. cit.*, p.2.

délicate dénote le peu de sensibilisation aux réalités quotidiennes et concrètes des personnes affectées par ces mesures. Ainsi, il est indéniable que des améliorations peuvent être apportées à cet effet.

4.5 Difficultés et obstacles inhérents à l'élaboration de stratégies

Malgré les différences incontournables de point de vue et d'opinion de la part de certains auteurs, le plus important selon l'OIM est la reconnaissance d'un intérêt partagé pour la question des migrations. En effet, « un processus réussi commence par des questions qui rassemblent les participants, plutôt que des questions qui les séparent »¹⁴². Partant de ce constant, il est possible de créer un partenariat constructif et viable.

Nonobstant cela, l'obstacle premier à l'application rapide des décisions prises est incontestablement le peu de pouvoir juridique des recommandations proposées par les processus consultatifs régionaux et autres institutions. En effet, selon l'OIM, « tous les processus consultatifs régionaux ont en commun deux caractéristiques de base. Ils sont informels et leurs résultats ne sont pas contraignants (bien que souvent consensuels). »¹⁴³ Ainsi, l'effet sur la migration est limité car il s'agit dans tous les cas de processus informels dont les recommandations sont non contraignantes.¹⁴⁴ Cependant, certains processus étudient actuellement la possibilité d'aller plus loin : la Conférence régionale sur les migrations (CRM) analyse la possibilité de créer un mécanisme régional pour traiter les mouvements irréguliers de migrants en provenance de l'extérieur de la région.¹⁴⁵ De ce fait, il est prévisible que des difficultés seront observées quant à l'application des décisions prises dans l'éventualité où celles-ci ne plaisent pas à une partie. Qui plus est, dans tous les cas, la prise de décisions est plus lente, et les décisions ne peuvent, en aucun cas, être imposées de manière obligatoire.

¹⁴² *Loc. cit.*

¹⁴³ *Ibid.*, p. 9.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 10.

¹⁴⁵ REGIONAL CONFERENCE ON MIGRATION, *Convergence of Regional Processes in the Americas in addressing Migration Issues*, *op. cit.*, p. 3.

Deuxièmement, un autre obstacle majeur à l'établissement de politiques communes se situe au niveau de la souveraineté des États. En effet, « le droit de déterminer qui peut ou ne peut pas entrer et rester sur son territoire reste une prérogative de l'État-Nation et peut constituer un véritable frein à la volonté d'un État de partager des renseignements et, encore plus, de discuter de ses préoccupations politiques avec d'autres États ou de signer des accords de coopération »¹⁴⁶. Selon l'OIM, les processus consultatifs régionaux entendent maintenir le respect de la souveraineté des États puisque la mondialisation et la gestion de prérogatives territoriales exigent avant tout, pour rester salubre, que les identités soient solidement établies et l'exercice des libertés fondamentales assuré.¹⁴⁷ Dans le cas de la gestion de la migration internationale, il s'agit d'un aspect au cœur de l'identité nationale et de la souveraineté des États.¹⁴⁸ Enfin, tel que le précisait Boutros Boutros-Ghali, « le respect de la souveraineté et de l'intégrité [de l'État] constitue des conditions de tout progrès conjoint »¹⁴⁹.

Dans un autre ordre d'idées, un troisième obstacle s'observe au niveau des différences quant aux priorités des États en regard aux mouvements migratoires. Quoique la plupart des pays sont à la fois des pays d'origine, de transit et de destination, tous ont des priorités différentes et des manières spécifiques de percevoir les problèmes. Dans ce contexte, il est difficile de mettre sur pied des politiques et des stratégies satisfaisant tous les États de la même façon. Qui plus est, l'implication des États de façon proportionnelle aux avantages perçus est difficile à obtenir. Ainsi, pour que le processus soit bénéfique, les États doivent dès le départ s'entendre sur la nature du problème ou de la question à traiter, être conscients des convergences et divergences d'opinions et de l'intérêt des participants de coopérer.¹⁵⁰

¹⁴⁶ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, op. cit., p. 11.

¹⁴⁷ *Loc. cit.*

¹⁴⁸ Philip MARTIN et Thomas STRAUBHAAR, « Best Practices to Reduce Migration Pressures », op. cit., p. 6.

¹⁴⁹ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, op. cit., p. 11.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 12.

Un quatrième problème concerne le manque de données fiables existant sur les tendances et les flux de la migration, ainsi que le manque de renseignements sur les programmes et les politiques migratoires. Une information et une documentation de qualité sont essentielles pour avoir des échanges éclairés et établir des stratégies de coopération inter-étatiques efficaces.¹⁵¹ Ainsi, l'établissement d'un système d'informations statistiques sur les migrants utilisant une terminologie standard et des données recueillies à partir d'une méthode rigoureuse constituent des priorités.¹⁵²

De plus, plusieurs auteurs dénoncent le fait que les programmes élaborés par les diverses institutions sont souvent trop ambitieux. En effet, voulant couvrir beaucoup de secteurs, les institutions ont tendance à trop se disperser et à concentrer leurs actions en superficie au lieu d'aller en profondeur. Quoique touchant aux intérêts de tous, un programme trop ambitieux ne parvient pas à créer la confiance car les questions ne sont pas traitées dans leur totalité et à l'intérieur des délais prévus. Ainsi, peu de résultats concrets sont observables à la suite des actions posées.¹⁵³

Finalement, la nécessité d'établir un secrétariat central organisé et actif pour chaque institution est essentiel afin d'assurer la continuité et la coordination des activités, de même que pour assurer la stabilité du processus. Toutefois, sans financement, la création d'un tel secrétariat est utopique.¹⁵⁴ À titre d'exemple, la Conférence régionale sur les migrations dispose d'un secrétariat virtuel ou d'un mécanisme d'échange de renseignements sur Internet qui sert à simplifier ces échanges et assure que les renseignements pertinents parviennent rapidement et facilement au point de contact.¹⁵⁵ Toutes les institutions devraient s'inspirer de cet exemple afin d'élaborer leur propre système qui répondra à leurs besoins spécifiques.

¹⁵¹ Tel que mentionné antérieurement, des systèmes tels que SIEMCA et IMILA existent, mais sont limités à une région spécifique du territoire américain et ont leur propre terminologie quant aux concepts mesurés.

¹⁵² ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, op. cit., p. 12.

¹⁵³ À cet effet, voir la section 4.2 traitant de la gestion axée sur les résultats.

¹⁵⁴ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, op. cit., p. 13.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 14.

4.6 Perspectives d'avenir et recommandations

La dynamique migratoire se développe à l'échelle mondiale dans le désordre, en l'absence de mécanismes efficaces de régulation. La prise en compte de la situation des régions de provenance dans l'établissement de politiques d'immigration est de plus en plus souvent reconnue comme étant essentielle, quoique encore rudimentaire.¹⁵⁶ Il existe quelques pistes afin de résoudre, ou du moins d'atténuer, l'ampleur des obstacles. Celles-ci ont également fait l'objet d'études exhaustives. Voici quelques propositions concrètes, regroupées sous trois thèmes généraux, provenant de divers auteurs.

4.6.1 Solutions de coordination des politiques migratoires

La coordination des politiques migratoires est envisagée depuis quelques années déjà puisque la période actuelle diffère des périodes précédentes. En effet, une plus grande régionalisation dans la gestion des migrations internationales est observée.¹⁵⁷ Toutefois, Pellerin apporte quelques critiques à cette gestion : en effet, « il est important de noter que la nouveauté de l'ordre migratoire en émergence ne se mesure pas uniquement ou surtout en termes d'ouverture ou de fermeture »¹⁵⁸. Qui plus est, cette dernière soutient qu'en raison des tensions visibles entre les États d'accueil quant aux stratégies à adopter, des oppositions dans les États d'origine sur les modèles d'exportation de la main-d'œuvre et les divergences entre pays d'origine et d'accueil sur les modalités d'une « gestion ordonnée » de la mobilité des personnes, il est évident qu'un consensus est nécessaire, mais sera probablement difficile à obtenir.¹⁵⁹ À cet effet, Pellerin suggère de faire ressortir les points de tensions les plus centraux afin d'établir un ordre non hégémonique. Ainsi, trois scénarios pourraient être observés. La première option consiste à donner plus de poids au pays d'origine dans la gestion des migrations et offrir des conditions plus favorables à leur développement économique. La deuxième consiste à laisser libre cours

¹⁵⁶ Maxime TANDONNET, « Quelle régulation des migrations au niveau international ? », dans *Les migrations internationales*, La Documentation française, n° 307, Mars-avril 2002, 1992, p. 90.

¹⁵⁷ Pellerin dresse à cet effet une liste des instances internationales et régionales de gestion des migrations dans Hélène PELLERIN, « Vers un nouvel ordre migratoire mondial », *op. cit.*, p. 366.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 374.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 375.

aux interactions en imposant aucun ordre mondial, laissant les pays concurrencer pour attirer les migrants qualifiés, et utiliser les moyens de leur choix tels que des relations conflictuelles ou militarisées pour contrôler les migrations non voulues. Finalement, un troisième scénario consiste à élaborer des ordres régionaux ayant des principes adaptés au contexte géographique et économique particulier à la région.¹⁶⁰

De plus, tel que mentionné par la Rapporteuse spéciale Gabriela Rodríguez Pizarro;

« il est indispensable de renforcer la coopération et le dialogue au sein de la communauté internationale pour formuler des politiques en matière de migrations qui soient respectueuses des droits de l'Homme ainsi que des systèmes complets, coordonnés et harmonisés de gestion des migrations. Ces politiques et systèmes doivent tenir compte des nombreux aspects qui chevauchent et sont interdépendants, tels que les droits de l'Homme, la démographie, les pratiques commerciales, les politiques de l'emploi, les questions relatives à la sécurité et la coopération en faveur du développement. »¹⁶¹

Ainsi, la coordination et le partage du travail doivent être fait adéquatement entre les institutions. En outre, la création d'un « lien migratoire » favorisant une approche holistique de la gestion des migrations afin de ne pas voir celle-ci comme une question isolée, s'avère nécessaire.

4.6.2 Repenser les relations Nord-Sud par le biais de l'implantation d'un traité international

Selon Maxime Tandonnet, le phénomène migratoire se développe à l'échelle planétaire dans un grand désordre, en l'absence de mécanismes de régulation. Selon lui, « les politiques de maîtrise des flux pratiquées en Amérique du Nord et surtout en Europe occidentale se révèlent d'une efficacité contestables car elles n'interviennent qu'en aval des mouvements migratoires et ne traitent pas les sujets à la racine, au niveau des causes

¹⁶⁰ Maxime TANDONNET, *op. cit.*, p. 92.

¹⁶¹ NATIONS UNIES, *Rapport sur les droits de l'homme et des migrants*, *op. cit.*, p. 23.

de la migration : instabilité politique, paupérisation, conflits armés, persécution de masse, aggravation des inégalités internationales. »¹⁶²

À cet effet, celui-ci propose de repenser la coopération Nord-Sud dans sa globalité afin d'améliorer la gestion des migrations. Dans cette optique, il soutient que la relance d'un dialogue entre le Nord et le Sud constitue la clé de la régulation planétaire des flux. Ceci devrait s'articuler autour de la définition de règles fondamentales pour régir le rapport entre les États, ainsi que les droits et obligations des migrants à l'échelle mondiale.¹⁶³ Selon lui, l'implantation d'un traité international fixant les principes fondateurs d'une « loi universelle » en matière de migrations internationales s'impose. Cette loi devrait traiter des points suivants : les devoirs des États face à leurs citoyens, notamment l'obligation d'accepter leur retour, de prévoir la réadmission de ces gens après l'expiration de leur droit de séjour dans le pays d'accueil; les droits des gens de migrer pour des fins professionnelles en vertu d'accords avec l'État de destination ; les droits et devoirs des migrants dans le pays d'accueil, entre autres en ce qui concerne le principe de non-discrimination, l'obligation de se soumettre aux lois du pays d'accueil, etc.; le droit universel au regroupement familial ; les règles de base de la répression des filières criminelles ; les obligations des pays riches pour ce qui a trait à l'aide au développement, permettant entre autres aux pays récepteurs de fournir des emplois sur place aux migrants potentiels.¹⁶⁴

Ainsi, il est impératif d'augmenter la force juridique des décisions prises par les institutions. Parallèlement, il importe d'accroître le sérieux accordé par les États à la démarche, donc d'augmenter les ressources qui y sont attribuée proportionnellement. Ceci prendrait la forme d'un traité multilatéral sur les migrations. Ce traité devrait être accompagné de la mise en place d'une organisation spécialisée sous l'égide de l'ONU¹⁶⁵, chargée de surveiller le respect du nouveau droit international, de régler les désaccords ou

¹⁶² Maxime TANDONNET, *op. cit.*, p. 91.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 92.

¹⁶⁴ *Loc. cit.*

¹⁶⁵ À cet effet, il importe de rappeler que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), dont les activités sont gérées par l'ONU, pose les fondements de la négociation internationale en vue de l'amélioration de la maîtrise des flux. Voir Maxime TANDONNET, « Quelle régulation des migrations au niveau international ? », *op. cit.*, p. 92.

les différends susceptibles de survenir dans l'interprétation et la mise en œuvre des règles internationales.¹⁶⁶

4.6.3 Accroître les possibilités de migrations légales

Les études à l'effet que l'augmentation des possibilités de migration, temporaires ou permanentes, diminuent les tentatives de migrations illégales sont pléthores. Nombreux sont ceux qui soutiennent que l'absence de possibilités pour les migrants potentiels poussent ces derniers à envisager des moyens illégaux afin de parvenir à leurs fins.¹⁶⁷ Quelques initiatives existent à ce jour afin de modifier la situation. Un exemple concluant à cet effet est certainement celui des travailleurs saisonniers mexicains qui effectuent des travaux agricoles au Canada durant la période estivale et qui envoient l'argent amassée à leur famille, au Mexique. Offrant une opportunité inouïe pour plusieurs Mexicains, cette stratégie apporte également des avantages pour les agriculteurs canadiens.¹⁶⁸ Ainsi, tout porte à croire que si les différentes institutions permettaient, avec l'autorisation des États, des mouvements migratoires contrôlés, la gestion subséquente qu'ils auraient à effectuer en serait facilitée.



¹⁶⁶ Maxime TANDONNET, « Quelle régulation des migrations au niveau international ? », *op. cit.*, p. 92.

¹⁶⁷ Philip MARTIN et Thomas STRAUBHAAR, « Best Practices to Reduce Migration Pressures », *International Migrations*, Vol. 40, n°3, 2002, p. 22. Castles et Miller traitent également de la question dans leur ouvrage *The Age of Migration*.

¹⁶⁸ À cet effet, voir le lien : www.hrsdc.gc.ca/fr/dgpe/dmt/te/agriculture.shtml

Conclusion

Devant l'importance significative de la thématique des migrations internationales et l'existence d'impacts potentiels non négligeables de celles-ci, il importe de prendre en main les politiques de gestion de ces mouvements et de mettre en œuvre des stratégies. Qui plus est, étant donné que les flux migratoires augmenteront vraisemblablement au cours des prochaines années, il s'avère essentiel de régulariser la situation et de mettre sur pied des politiques cohérentes et efficaces en terme de gestion des mouvements de façon multilatérale.¹⁶⁹ Le présent essai s'est avéré une étude de l'état des institutions interaméricaines traitant de la gestion des migrations internationales, de même qu'une critique de l'efficacité de celles-ci.

En réponse au problème de recherche initial, il est évident que les institutions interaméricaines ne sont pas aussi efficaces qu'elles pourraient l'être. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs : les États ne respectent que très peu les plans d'action élaborés; la contribution des États à la réalisation des projets, que ce soit au niveau des ressources humaines ou bien financières, varie beaucoup d'un pays à un autre; la précision des plans d'action et la progression des activités vers l'atteinte des objectifs est généralement peu claire et peu réaliste; l'inclusion de la notion de respect des droits humains à toutes les étapes du processus est trop souvent négligée, etc. Pour ces nombreuses raisons, l'hypothèse de départ peut être confirmée en ce qui a trait à la faiblesse des institutions régionales, de même qu'en ce qui concerne le peu d'efficacité et l'application inadéquate des stratégies de gestion des migrations. Ainsi, ces facteurs constituent indéniablement les principales causes de dysfonctionnement de la gestion ordonnée des migrations interaméricaines. Toutefois, il est exagéré d'affirmer que l'état de la gestion des migrations interaméricaines est encore au niveau embryonnaire. En effet, plusieurs institutions existent, quoique généralement à des étapes peu avancées de leur processus de développement. Ainsi, il serait bénéfique pour les institutions d'inclure dans leurs actions tous les éléments mentionnés ci-dessus, mais également de favoriser la

¹⁶⁹ Stephen CASTLES and Mark J. MILLER, *The Age of Migration, op. cit.*, p. 47.

coordination des politiques migratoires, d'encourager l'implantation d'un traité international auquel les États participeront, et enfin, augmenter les possibilités de migrations légales afin de faciliter la gestion des migrations de façon globale.

Puisque les migrations deviennent un enjeu fondamental de la vie internationale en raison de leurs implications non négligeables tant sur le plan des droits humains qu'en termes de stabilité et de cohésion entre les États, cette thématique devrait être parmi les priorités des États.¹⁷⁰ De plus, la création éventuelle d'une Zone de libre-échange américaine aura certainement pour effet d'augmenter l'urgence de l'élaboration de stratégies efficaces de gestion des migrations internationales. Dans ce contexte, plus la question sera abordée sérieusement dans un délai court, supérieurs seront les profits obtenus de cet effort.

Dans une prochaine étude, il serait intéressant d'approfondir la recherche quant aux autres mécanismes de gestion des migrations existant à l'intérieur de différentes zones géographiques, et cela à des fins de comparaison. En effet, à mesure que les avantages de la concertation régionale deviennent inéluctables, il s'avère de plus en plus évident qu'un dialogue interrégional sur la gestion des migrations est également nécessaire. En outre, même si une grande partie de la migration se produit à l'intérieur des régions, il est indéniable que d'importants flux migratoires se produisent aussi entre les régions.¹⁷¹ Malgré tout, aujourd'hui, les États doivent se rendre à l'évidence : les migrations sont, à différents niveaux et sous différentes formes, parties intégrales de notre présent et de notre futur.¹⁷²



¹⁷⁰ Maxime TANDONNET, *op. cit.*, p. 92.

¹⁷¹ ORGANISATION INTERNATIONALE DES MIGRATIONS (OIM), *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*, *op. cit.*, p. 15.

¹⁷² Sarah SPENCER, *dir.*, *The Politics of Migration*, Grande-Bretagne, The Political Quarterly, 2003, p. 2.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux :

APPLEYARD, Reginald T. *International Migration: Challenge For The Nineties*. Genève, Organisation internationale pour les migrations (OIM), 1991. 84 pages.

BADIE, Bertrand et Catherine WITHOL de WENDEN, dir. *Le défi migratoire : Questions de relations internationales*. Paris, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, 1994. 185 pages.

CASTLES, Stephen. *Ethnicity and Globalization : From Migrant Worker to Transnational Citizen*. Grande-Bretagne, SAGE Publications, 2000. 228 pages.

CASTLES, Stephen et Mark J. MILLER. *The Age of Migration, troisième édition*. États-Unis, Éditions Guilford, 2003. 338 pages.

Coll. Border Theory. États-Unis, University of Minnesota, 1997. 266 pages.

Coll. Alternatives for the Americas. Canada, Canadian Centre for Policy Alternatives and Common Frontiers, 1999. p. 41-45.

DUSSOUY, Gérard. *Quelle géopolitique au XXI^e siècle?* Bruxelles, Éditions Complexe, 2001. 405 pages.

FAIST, Thomas. *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Grande-Bretagne, Oxford, 2000. 380 pages.

FONER, Nancy, Ruben G. RUMBAUT et Steven J. GOLD. *Immigration Research for a New Century: Multidisciplinary Perspectives*. New York, Russell Sage Foundation, 2000. 491 pages.

GREEN, Nancy L. *Repenser les migrations*. Paris, Presses universitaires de France, 2002. 138 pages.

GWYNNE, Robert N. et Cristobal KAY. *Latin America transformed : Globalization and Modernity*. Grande-Bretagne, Arnold, 1999. 362 pages.

LUCASSEN, Jan et Leo LUCASSEN (dir.). *Migration, Migration History, History. Old paradigms and New Perspectives*. Allemagne, Éditions Peter Lang AG, 1999. 454 pages.

O'CONNOR, David et Leila FARSAKH, dir. *Stratégies du développement, de l'emploi et des migrations*. OCDE, 1996. 307 pages.

PERREGAUX, Christiane, Tania OGAY, Yvan LEANZA et Pierre DASEN. *Intégrations et migrations : Regards pluridisciplinaires*. Paris, L'Harmattan, 2001. 335 pages.

SIMON, Gildas. *Géodynamique des migrations internationales dans le monde*. France, Presses Universitaires de France, 1995. 429 pages.

SPENCER, Sarah, dir. *The Politics of Migration*. Grande-Bretagne, The Political Quarterly, 2003. 213 pages.

TEITELBAUM, Michael S et Jay WINTER. *Une bombe à retardement ? Migrations, fécondité et identité nationale à l'aube du XXI^e siècle*. France, Éditions Calmann-Lévy, 2001. 366 pages.

VAN HEAR, Nicholas. *New Diasporas : the mass exodus, dispersal and regrouping of migrants communities*. États-Unis, University of Washington Press, 1998. 298 pages.

Articles de revues spécialisées :

APPLEYARD, Reginald. « International Migration Policies : 1950-2000 ». *International Migration*, Vol. 39, n°6, 2001. 19 pages.

CASTILLO, Manuel Angel. « Migraciones en el hemisferio. Consecuencias y relación con las políticas sociales ». *CEPAL, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)*, Mai 2003. 32 pages. Disponible au <http://www.eclac.cl/publicaciones/Poblacion/8/LCL1908P/lcl1908-p.pdf>

CASTLES, Stephen. « International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues ». *Blackwell Publishers, UNESCO*, 2000. p. 269-281.

COGNEAU, Denis et Georges TAPINOS. « Migrations internationales, libre-échange et intégration régionale ». *Développement et insertion sociale*, Novembre 2000. 25 pages. Disponible au www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/Doc_travail/2000-12.pdf Consulté le juin 2004.

DOMENACH, Hervé. « Les migrations internationales ». Dans LÉRY, Alain et Patrice VIMARD. « Population et développement : les principaux enjeux cinq ans après la Conférence du Caire », *Les Documents et Manuels du CEPED*, n° 12, Centre français sur la population et le développement, Paris, 2001. p. 51-58.»

DUSCHINSKY, P. *The Role of Non-Governmental Organizations : the Puebla Process Experience*. Étude préparatoire au Colloque sur les migrations internationales dans les Amériques, San José, Costa Rica. 4-6 septembre 2000. Disponible au <http://www.eclac.cl/Celade/proyectos/migracion/Duschinsky.doc> Consulté le 2 septembre 2004.

ENTORF, Horst. « Rational Migration Policy Should Tolerate Non-zero Illegal Migration Flows : Lessons from Modeling the Market for Illegal Migration ». *International Migration*, Vol. 40, n°1, 2002. p. 27-43.

HYDE, William. « Promouvoir les droits des travailleurs migrants : une gestion plus performante de la migration ». *Conférence présentée devant la Commission des questions juridiques et politiques*, Washington D. C., 13 mars 2001.

KEELY, Charles B. « Replacement Migration : The Wave of the Future? ». *International Migration*, Vol. 39, n° 6, 2001. p. 103-110.

KEELY, Charles B. « Globalization Transforms Trade-Migration Equation ». *International Migration*, Vol. 41, n° 1, 2003. 87-92.

MARTIN, Philip et Thomas STRAUBHAAR. « Best Practices to Reduce Migration Pressures ». *International Migrations*, Vol. 40, n°3, 2002. p. 5-23.

PELLERIN, Hélène. « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale ». *Choix 10*, n° 3, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2004. 30 p.

PELLERIN, Hélène. « The cart before the horse ? The coordination of migration policies in the Americas and the neoliberal economic project of integration ». *Review of International Political Economy*, Vol. 6, n°4, 1999. p. 468-493.

PELLERIN, Hélène. « Vers un nouvel ordre migratoire mondial ». *Revue canadienne de science politique*, vol. 36, n° 2, Juin 2003. p. 363-380.

PELLIGRINO, Adela. « La migración internacional en América Latina y el Caribe : tendencias y perfiles de los migrantes ». *CEPAL, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)*, Mars 2003. 38 pages. Disponible au <http://www.eclac.cl/publicaciones/Poblacion/1/LCL1871P/lcl1871-P.pdf> Consulté le 13 octobre 2004.

PORTES, Alejandro. « Immigration Theory for a New Century : Some Problems and Opportunities ». *International Migration Review*, Vol. 31 n°4, Décembre 1997, p. 799-825.

SCHOENHOLTZ, Andrew I. « Transatlantic Dialogue on Terrorism and International Migration ». *International Migration*, Vol. 41, n°4, 2003. p. 173-189.

TANDONNET, Maxime, « Quelle régulation des migrations au niveau international ? », dans *Les migrations internationales*, La Documentation française, n° 307, Mars-avril 2002, p. 87-95.

WIDGREN, Jonas et Philip MARTIN. « Managing Migration : The Role of Economic Instruments ». *International Migration*, Vol. 40, n°5, 2002. p. 214-228.

Documents officiels, déclarations, traités

CEPAL. *Migración y Desarrollo en América del Norte : una visión sintética*. Nations Unies, Chili, Août 1999, 51 pages. Disponible au <http://www.eclac.cl/publicaciones/Poblacion/1/LCL1231/lcl1231p.pdf> Consulté le 23 novembre 2004.

L'Initiative de Berne. *Agenda internationale pour la gestion de la migration*. Rapport sur les consultations sur l'Initiative de Berne, Suisse, 2-3 juillet 2003. 4 pages. Disponible au www.iom.int/DOCUMENTS/OFFICIALTXT/FR/Report_fr.pdf Consulté le 3 novembre 2004.

NATIONS UNIES. *Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement*. Le Caire, 5-13 septembre 1994. 194 pages.

NATIONS UNIES. *Rapport sur les droits de l'homme et des migrants*. Présenté par la Rapporteuse spéciale de la Commission des droits de l'Homme Mme Gabriela Rodríguez Pizarro, A/58/275, 12 août 2003. 26 pages. Disponible au www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/migrantes/ag275.pdf Consulté le 26 novembre 2004.

NATIONS UNIES. *Résumé du programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement*. New York, ONU, 1995. 31 pages.

OCDE. *Tendances des migrations internationales : Rapport annuel 2000*. France, Système d'observation permanente des migrations (SOPEMI), 2001. 397 pages.

ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS. *Convención americana sobre derechos humanos*. Novembre 1969.
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS (OIM). *Development of an International Agenda for Migration Management*. L'Initiative de Berne, Mars 2004, 1 page. Disponible au www.iom.int/DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/IAMM_eng.PDF Consulté le 27 novembre 2004.

ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS (OIM). *Gestion des migrations au niveau régional : Stratégies de consultation*. Table ronde sur la gestion des migrations au niveau régional, Genève, 5 juin 2002. 24 pages.

ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS (OIM). *L'Initiative de Berne : Processus global de consultation pour une coopération entre États en matière de gestion de la migration*. Multilateral Migration Issues. 2 pages. Disponible au www.iom.int/en/know/berneinitiative/index_fr.shtml Consulté le 27 novembre 2004.

ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS (OIM). *Migration internationale et développement : les défis à venir*. Déclaration de Mme Ndioro Ndiaye lors d'une table ronde, New York, 12 octobre 2004, 7 pages. Disponible au www.iom.int/en/PDF_Files/Other/DDG_NYTable%20Ronde_UNFPA_121004_F.pdf Consulté le 27 novembre 2004.

ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS (OIM). *IV Conferencia Sudamericana sobre Migraciones : Declaración final*. Montevideo, Uruguay, 6-7 novembre 2003. 5 pages. Disponible au <http://www.unesco.org.uy/shs/docspdf/migraciones.pdf> Consulté le 26 novembre 2004.

REGIONAL CONFERENCE ON MIGRATION. *Convergence of Regional Processes in the Americas in addressing Migration Issues*. Regional Consultation Group on Migration (RCGM), Heredia, Costa Rica, 14-16 Novembre 2001. 10 pages. Disponible au www.rcmv.org/investigacion/Convergency%20-%20Nov%205.doc Consulté le 18 novembre 2004.

UNESCO. *La Convention des Nations Unies sur les droits des migrants*. Rapport de l'UNESCO, Dossier d'information, 1er juillet 2003. 12 pages. Disponible au www.unesco.org/most/migration/convention/press_kit_fr.pdf Consulté le 11 août 2004.

Sites Internet

Site officiel de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC)
<http://www.eclac.cl>

Site officiel de la Commission interaméricaine des droits humains (CIDH)
www.cidh.oas.org

Site officiel de la Conférence régionale sur les migrations (CRM)
www.crmsv.org

Site officiel de la Cour interaméricaine des droits humains (CIDH)
www.corteidh.or.cr

Site officiel de l'Initiative de Berne
www.iom.int/berneinitiative

Site officiel de l'Organisation des États américains (OÉA)
www.oas.org

Site officiel de l'Organisation des Nations unies (ONU)

www.un.org

Site officiel de l'Organisation internationale du travail (OIT)

www.ilo.org

Site officiel de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)

www.oim.int

Site officiel des Sommets des Amériques

<http://www.summit-americas.org>

Site officiel du Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations unies (UNHCHR)

www.unhchr.ch

Site officiel du Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en
Centroamérica

<http://www.siemca.iom.int>

ANNEXE 1

Carte sur les flux migratoires dans les Amériques

ANNEXE 2

TABLERAU 1 : Les différents types de migrants internationaux, selon la catégorie de migrant et les facteurs ayant motivé leur déplacement.

Type de migrant	Facteurs de demande	Facteurs d'offre	Réseau/Autres
Migrants économiques	Recrutement de main-d'œuvre Exemple : Travailleurs immigrés	Chômage ou sous-emploi, salaire bas, etc Ex : Cultivateurs lors de mauvaises récoltes	Informations sur les emplois et les salaires, des fils qui suivent leurs pères, le regroupement familial, etc.
Migrants non-économiques	Regroupement familial Ex : Membres de la famille qui rejoignent le conjoint	Fuite face à la guerre et aux persécutions Ex : Personnes déplacées et réfugiées, demandeurs d'asile, etc.	Communications, transports, organisations d'aide, etc. Désir de nouvelles expériences, esprit d'aventure.

Référence : Jonas WIDGREN et Philip MARTIN, « Managing Migration : The Role of Economic Instruments », *International Migration* , Vol. 40, n°5, 2002, p. 215.

ANNEXE 3

TABLERAU 2 : Institutions internationales et intergouvernementales de gestion des mouvements migratoires dans diverses régions

	Contrôles frontaliers	Mesures d'ensemble
Instances internationales	▪ Consultations intergouvernementales sur l'asile, les réfugiés et les politiques migratoires en Europe, Amérique du Nord et Australie	▪ Organisation internationale pour les migrations (OIM) ▪ Organisation internationale du travail (OIT) ▪ Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) ▪ Conférence internationale sur la Population et le Développement (ICDP)
Instances régionales	▪ Centre international sur le développement de politiques migratoires (ICMPD) ▪ Processus de Budapest ▪ Conférence régionale sur les Migrations (CRM ou Processus de Puebla) ▪ Symposium de Bangkok ▪ Dialogue sud-américain ▪ Convention de Schengen ▪ Processus de Manille ▪ Consultation Asie-Pacifique	▪ Conseil de l'Europe ▪ Union européenne ▪ OCDE

Source : Hélène PELLERIN, « Vers un nouvel ordre migratoire mondial ». *Revue canadienne de science politique*, vol. 36, n° 2, Juin 2003. p. 366.