

Editorial

Les raisons qui incitent plus de 250 millions de personnes, de nos jours, à vivre en dehors de leur pays d'origine sont très diverses. Une démarche de migration véhicule souvent une part de tragique, une bonne dose d'ambition, quelque chose d'à la fois rationnel et irrationnel. Elle constitue, dans le fond, une initiative très personnelle.

Mais additionnés les uns aux autres, les innombrables circuits migratoires nécessitent aujourd'hui une réponse publique, collective et responsable, à l'échelle de la communauté internationale. Non seulement pour réguler ces mouvements de migrants qui, parfois, inquiètent. Mais aussi pour tirer le meilleur parti des potentialités induites par l'arrivée de travailleurs étrangers qui apportent avec eux leurs compétences. Il n'est plus à prouver combien l'échange de savoirs contribue au développement économique général.

Le Pacte global sur la migration que les Etats membres de l'ONU se sont promis de conclure en 2018 devra permettre de fixer de nouveaux standards applicables par tous en matière de parcours migratoires. Facilités et mieux encadrés, ceux-ci profiteront plus et mieux à tous les pays, ainsi qu'aux migrants eux-mêmes bien sûr. Avec son expertise, la Suisse est partie prenante à double titre du processus d'élaboration du Pacte envisagé. Un signe qu'elle prend la question de la migration internationale très au sérieux.

Bonne lecture !

Tatjana von Steiger

Cheffe suppléante du domaine
Coopération globale, DDC

LES AMBITIONS D'UN PACTE GLOBAL SUR LA MIGRATION



Le Pacte global sur la migration entend conforter la vision de l'Agenda 2030 selon laquelle les travailleurs migrants contribuent largement au développement durable de leur pays d'origine et des pays où ils s'installent. © DDC

La Suisse est doublement impliquée dans un ambitieux processus qui vise à réunir la communauté internationale autour d'un Pacte global sur la migration. Son représentant permanent auprès de l'ONU co-facilite les négociations en cours, et une task force nationale contribue à la réflexion sur la gestion des mouvements migratoires à l'échelle planétaire. Le Pacte global, censé être adopté en 2018, devra apporter des solutions concrètes pour encourager et diversifier les circuits de migration régulière.

La date du 19 septembre 2016 restera peut-être dans les annales onusiennes comme celle d'un tournant majeur: ce jour-là, une «Déclaration sur les réfugiés et les migrants» était adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU. Tous les Etats membres des Nations Unies avaient accepté de se pencher sur la question des mouvements migratoires avec un regard nouveau, certes exigé par le destin tragique et largement médiatisé de dizaines de milliers de migrants cherchant à rejoindre l'Europe, mais nourri également d'une nouvelle compréhension du phénomène. Concrètement, la Déclaration se fixait alors l'objectif d'élaborer deux «pactes globaux» (*global compacts*, en anglais), un sur les réfugiés, et l'autre sur les conditions d'une migration sûre, régulée et régulière à l'échelle planétaire.

La Suisse et le Mexique co-facilitateurs

La responsabilité de formuler un Pacte global sur les réfugiés fut confiée au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Pour ce qui est du Pacte global sur la migration, le président de l'Assemblée générale de l'ONU chargea les représentants permanents suisse et mexicain auprès de l'ONU de présenter un plan d'action et un calendrier devant permettre l'adoption d'un texte définitif d'ici à la fin de l'année 2018. Dont acte. L'ambassadeur suisse Jürg Lauber et son homologue mexicain Juan José Gómez Camacho présentèrent en avril 2017 à l'Assemblée générale une feuille de route négociée avec tous les Etats. Le plan d'action prévoyait de nombreux forums de consultation (sessions thématiques, réunions

préparatoires régionales et globales) avant un round de négociations. Convaincus, les Etats membres décidèrent de reconduire les deux ambassadeurs dans leur rôle de co-facilitateurs du processus.

Dépasser la simple déclaration d'intention

Les consultations en vue du Pacte global sur la migration ont formellement débuté au mois de mai 2017. Conformément à la Déclaration du 19 septembre 2016, le futur texte devra «apporter une contribution importante à la gouvernance internationale» en matière de migration. Le Pacte global est également censé proposer un «cadre d'action détaillé» pour organiser des actions de coopération internationale autour de la mobilité humaine, vue comme un facteur essentiel de développement durable. Vingt-quatre thèmes d'action majeurs ont été retenus, allant de la distinction entre migration irrégulière et régulière aux droits des migrants, en passant par les conditions de leur intégration.

Comme pour beaucoup de textes discutés sur le plan multilatéral, l'enjeu sera de dépasser la simple déclaration d'intention. Le document est appelé à contenir toute une série de nouveaux mécanismes à appliquer de manière coordonnées entre les Etats et les candidats à la migration. Il devra convenir à tous les intérêts et sensibilités des pays membres, sachant que de très nombreux Etats (dont la Suisse, voir article p. 3) entendent bien profiter de l'occasion pour rappeler les droits des migrants et améliorer leurs perspectives, en facilitant notamment la mobilité professionnelle des travailleurs des pays du Sud. «Le processus ne débouchera pas sur un nouveau traité international, mais tout de même sur quelque chose de beaucoup plus fort que ce qui existe à ce jour», parie Eduard Gnesa, ancien représentant spécial de la Confédération pour les questions de collaboration internationale dans le domaine des migrations.

Nouveau regard sur la migration

Un point paraît acquis: le Pacte global s'inscrit dans la suite logique de l'Agenda 2030 et du changement de paradigme fondamental vis-à-vis de la migration qu'il a imprimé.

En substance, le phénomène de la migration n'est plus seulement perçu comme une conséquence de nombreux manquements ou dysfonctionnements sociétaux observés dans de nombreux pays du Sud, mais bien comme une vraie chance pour le développement des pays de provenance et de destination des migrants.

Cette approche 'positive' de la migration, longuement mûrie durant les négociations des Objectifs de développement durable, ne fait aujourd'hui plus débat. Le futur Pacte global entend prendre en considération les multiples causes de la migration (parfois forcée) – conflits, changement climatique, pauvreté, chômage, mauvaise gouvernance – pour y apporter des solutions. L'une d'elles pourrait être de promouvoir des accords entre pays de provenance, transit et destination sur la base d'une étude précise de leurs besoins respectifs pour faire d'une migration régulée une formidable plus-value pour tous (voir article p. 4). Dans l'idéal, les dispositions du Pacte global contribueront pratiquement au sous-objectif 10.7. de l'Agenda 2030 qui appelle explicitement à «faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques de migration planifiées et bien gérées».

Vue sous cet angle, la formulation du futur Pacte global sur la migration repose sur des bases solides. Certains en font même remonter la genèse à 2006 et au premier Dialogue de haut niveau sur la migration internationale. «Le secrétaire général de l'ONU d'alors, Kofi Annan, avait eu le mérite de mettre le thème de la migration à l'agenda de la communauté internationale, explique Bettina Etter, conseillère auprès de la

Mission suisse à New York. Certes, il a fallu attendre le deuxième dialogue du genre, en 2013, pour que les Etats acceptent d'empêcher réellement la problématique, mais la question de la responsabilité des Etats vis-à-vis des mouvements migratoires avait été alors clairement posée.»

L'année 2006 marque également le lancement de nombreuses éditions du Forum global sur la migration et le développement, une rencontre internationale permettant des dialogues très nourris entre représentants de gouvernements et de la société civile. Le dernier Forum global en date, qui a eu lieu en juin 2017 à Berlin, a été spécialement consacré aux priorités du futur Pacte global.

Quelle gouvernance à long terme?

Les négociations à venir devront encore régler une ultime question: celle du cadre institutionnel qui assurera, à long terme, la viabilité des engagements pris par les Etats. «Plusieurs pays attendent beaucoup de l'Organisation internationale pour les migrations, officiellement affiliée à l'ONU depuis 2016», souligne à ce propos Bettina Etter. Mais d'autres agences onusiennes pourraient rentrer en ligne de compte. La question est de savoir jusqu'à quel point les Etats accepteront de voir l'ONU assumer un rôle central. Personne ne conteste que la gestion des immigrants pénétrant sur un territoire national relève de la souveraineté absolue des Etats. La Suisse en sait quelque chose, elle qui renégocie depuis un certain 9 février 2014 avec les autorités de l'Union européenne le principe de libre circulation des personnes.

Pour aller plus loin: <http://refugeesmigrants.un.org/>



Quatre thèmes prioritaires pour la Suisse

En parallèle au rôle de co-facilitateur confié à son ambassadeur à New York, la Suisse entend contribuer activement au contenu du futur Pacte global sur la migration. Une task force réunissant la Direction du développement et de la coopération (DDC), d'autres directions du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Secrétariat d'État aux migrations a été formée pour affiner, au fil des mois, la position officielle de la Suisse. Une version finale sera validée d'ici au mois de décembre 2017, lorsque tous les pays se retrouveront au Mexique pour clore la phase de consultation.

La task force suisse a opté pour faire apparaître quatre thèmes de travail prioritaires dans son plaidoyer.

1. *Les causes de la migration forcée et irrégulière.* Pour diminuer les risques encourus par de nombreux migrants, il est urgent d'offrir des perspectives de développement dans les pays de provenance et de mettre sur pied de nouveaux canaux de migration régulière.

2. *La protection des droits des migrants.* Lors de leurs déplacements ou une fois arrivés à destination, les migrants sont trop souvent discriminés. Le suivi et la protection des mineurs non accompagnés, en particulier, doivent pouvoir reposer sur des standards internationaux à définir au plus vite.

3. *La valorisation des travailleurs migrants.* La Suisse voit un vrai potentiel dans un appui offert à la mobilité régionale. Elle appelle à une reconnaissance plus systématique des qualifications des travailleurs venus de l'étranger et au respect de conditions de travail et salaires socialement acceptables.

4. *Les conditions d'une intégration – et d'un retour au pays – réussie.* De meilleures conditions-cadre pour l'intégration (provisoire) des migrants augmentent les chances d'un retour profitable dans leur pays à terme.

Porte ouverte à la société civile

La Suisse tient pour déterminante la participation de la société civile aux consultations. «La DDC a soutenu financièrement

de nombreuses organisations de la société civile dans les pays du Sud pour qu'elles fassent entendre leur point de vue», précise Pietro Mona, ambassadeur nommé par le Conseil fédéral pour les questions du développement, du déplacement forcé et de la migration.

Des rencontres régulières avec des représentants de la société civile ont aussi lieu en Suisse. La Plateforme suisse de la société civile pour la migration et le développement salue «des échanges constructifs». Lors du dernier Forum global sur la migration et le développement de Berlin, elle a recommandé la mise sur pied de «pactes nationaux»

sur la migration, dans la continuité du Pacte global. «Une manière d'institutionnaliser le dialogue qui devrait avoir lieu dans tous les pays entre les gouvernements et les acteurs de la société civile», explique Peter Aeberhard, coordinateur de la Plateforme.

Pour Pietro Mona, il est clair que les engagements pris par la Suisse dans le cadre du Pacte global devront être cohérents vis-à-vis de sa propre politique d'intégration des étrangers. «Tout le défi est de faire concorder l'agenda à très long terme fixé par le Pacte global avec les cycles politiques de quatre ans des Chambres fédérales, des cantons et des communes.»

Trois questions à...

JÜRIG LAUBER est le représentant permanent de la Suisse auprès de l'ONU à New York. Il co-facilite avec son homologue mexicain Juan José Gómez Camacho les consultations et négociations en vue du Pacte global sur les migrations.



Monsieur l'Ambassadeur, que signifie pour la Suisse le fait qu'elle ait été désignée co-facilitatrice du Pacte global sur les migrations ?

Ce mandat dénote la crédibilité dont jouit la Suisse aux yeux des pays membres de l'ONU en tant que promotrice d'espaces de dialogue sereins, de manière générale et sur la question de la migration en particulier. La Suisse s'est investie avec beaucoup de succès au cours des dix dernières années en faveur d'une gestion plus performante des mouvements migratoires à l'échelle internationale, en œuvrant à une meilleure coopération entre Etats.

Quels sont, selon vous, les plus grands défis posés à la formulation d'un Pacte global cohérent ?

Il s'agira de tenir compte des préoccupations de tous les pays à part égale. Une définition plus complète – et plus positive aussi – de la migration dépendra aussi de la capacité de la communauté internationale à entendre ce qu'ont à dire les acteurs non-gouvernementaux, comme la société civile ou le secteur privé, qui jouent un

rôle clé dans la formation de l'opinion publique. Avec mon co-facilitateur mexicain, nous avons développé la vision d'une «migration à 360 degrés» pour marquer la nécessité pour le futur Pacte global d'inclure toutes les dimensions de la migration et des approches qui vont avec.

Avez-vous imaginé une stratégie particulière pour faire en sorte que le Pacte global dépasse le statut d'une simple déclaration d'intention ?

Très clairement, nous nous sommes fixés comme première priorité de favoriser une relation de confiance entre Etats, d'encourager les apprentissages mutuels et les échanges d'expériences. C'est l'objectif de la phase consultative. Il nous a paru évident dès le début du processus qu'une négociation interétatique de type classique n'aurait aucune chance d'aboutir sans préalable. Nous devons mettre l'accent sur la recherche de compromis. De la qualité des discussions engagées dans la phase initiale dépendra la portée – significative, nous l'espérons – du Pacte global.

Quelles alternatives à la migration irrégulière?

La ville de Genève a accueilli, les 12 et 13 octobre 2017, la dernière de six sessions thématiques consultatives organisées en vue du Pacte global sur la migration. La rencontre avait pour sujet la migration irrégulière et les moyens de remplacer l'immigration non contrôlée par des canaux de migration régulière.

«Les discussions ont été très intéressantes par le fait qu'elles ont pour une fois traité les phénomènes de migration irrégulière et régulière en étroite interaction», relate Bettina Etter, conseillère auprès de la Mission suisse à New York. Les quelque 300 participants à la session ont d'abord rappelé que la migration irrégulière pose problème aussi bien aux Etats – en droit d'exiger que les lois régissant leur territoire soient respectées – qu'aux migrants clandestins qui peuvent se voir livrés à différentes formes d'exploitation. A ce jour, environ un migrant sur cinq dans le monde serait en situation administrative irrégulière.

En situation irrégulière du jour au lendemain

«De nombreux témoignages ont mis en évidence plusieurs cas de figure où des migrants régularisés dans un pays d'accueil tombent dans l'irrégularité du jour au lendemain», relève Bettina Etter. On peut penser aux travailleurs d'Asie installés au Moyen-Orient dont le destin dépend entièrement de l'humeur parfois changeante de leurs employeurs, ou encore aux visas

humanitaires qui, pour une raison ou l'autre, sont subitement retirés à leurs bénéficiaires. «Forts de ces constats, les participants à la session ont appelé à ce que des informations plus transparentes soient fournies plus tôt aux migrants afin de permettre à ces derniers de mieux anticiper les transitions.»

Faciliter l'intégration professionnelle des migrants

La présence remarquable à Genève de délégations étatiques de tous les continents ainsi que de nombreux représentants du secteur privé, de fédérations d'employeurs ou d'agences de recrutement a donné lieu à des échanges très concrets sur les possibilités d'amélioration de l'intégration professionnelle des migrants. Pour rappel, l'immense majorité des mouvements migratoires concernent les pays du Sud, hors Europe. Deuxième constat implacable: indépendamment des pays de destination plébiscités, les velléités de migration iront toujours en s'amplifiant. Or, plus les options d'une migration régulière seront limitées, plus les individus désireux de gagner leur vie ailleurs choisiront la voie de la clandestinité.

Un assouplissement des législations nationales en matière de mobilité professionnelle paraît de ce point de vue incontournable. Les participants à la session de Genève ont imaginé la mise sur pied d'un «passeport de compétences» qui serait internationalement reconnu. Ou encore la possibilité

que des pays d'origine et de destination de migrants s'allient dans le perfectionnement professionnel de travailleurs issus de secteurs identifiés comme saturés dans un cas et sous-dotés dans l'autre. «Les conditions de recrutement et la valorisation des travailleurs migrants pourrait constituer un thème de travail prioritaire pour la Suisse dans les années à venir, dans la foulée du Pacte global», informe à ce titre l'ambassadeur Pietro Mona.

Enfin, dans les pays d'accueil, la protection sociale des migrants, leurs possibilités d'insertion et droit au regroupement familial doivent être revus à la hausse. «Nous plaçons pour que le rôle des diasporas soit largement renforcés, pose Peter Aeberhard, coordinateur de la Plateforme suisse de la société civile pour la migration et le développement. Concevoir les migrations comme circulaires, à savoir faites d'allers et retours entre pays de provenance et de destination, implique qu'on donne les moyens aux migrants d'être reconnus pour ce qu'ils apportent, et qu'ils puissent développer de vrais projets professionnels là où ils se trouvent.»

Migration illégale ou irrégulière ?

Un consensus se dégage puis plusieurs années pour ne pas (plus) qualifier la migration clandestine d'«illégal». Le risque est grand de confondre certains mouvements de population qui, en ne respectant pas les lois des pays de provenance et/ou de destination, pourraient légitimement être décrits comme «illégaux», avec les migrants eux-mêmes. Contrairement à la clandestinité, un individu ne peut pas *per se* être «illégal». On préfère, dès lors, présenter les immigrés sans-papiers comme des «migrants en situation irrégulière».



Aux côtés des délégations étatiques (l'ambassadeur Pietro Mona représentait la Suisse), le secteur privé était particulièrement bien représenté lors de la dernière session thématique consultative organisée à Genève. © DDC

Impressum

Direction du développement et de la coopération DDC
Domaine Coopération globale
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berne
deza@eda.admin.ch, www.dfae.admin.ch/ddc

Cette publication est également disponible en allemand, italien et en anglais