

Migration et développement

« Pour une réappropriation citoyenne »

Maurizio VITULLO

Contexte

Migration et développement

Le sujet s'impose dans l'actualité. De force ou de gré, les réunions internationales consacrées à cette thématique se sont multipliées. L'impact des questions migratoires sur les politiques de développement et inversement est de plus en plus au centre des préoccupations affichées de la Communauté internationale. Au cours de ces cinq dernières années, tous les acteurs sociaux et économiques de la mondialisation ont tenté le débat et organisé des rencontres, colloques, forums et des commissions d'experts en tout genre.

En 2004, l'Organisation internationale du travail (OIT) a consacré une importante conférence autour de la place des travailleurs migrants dans l'économie mondialisée. Dans une approche globale, elle y rappelle l'absolue nécessité d'intégrer dans les plans d'action, les normes internationales du travail se rapportant aux droits des migrants.

En 2005, la Commission européenne a rédigé une communication intitulée « migration et développement : des orientations concrètes ». La Commission propose des pistes concrètes de travail pour que les liens entre migration et développement puissent renforcer les objectifs du développement dont les objectifs du Millénaire.

En mars 2006, Bruxelles accueillait une Conférence sur la migration et le développement organisée à l'initiative de l'Organisation internationale pour les migrations et le gouvernement belge avec le soutien de la Banque mondiale et de la Commission européenne.

Quelques mois plus tard, les Nations Unies organisaient en septembre 2006 un dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et développement et ce dans l'espoir d'organiser un espace consultatif international entre les Etats et les Agences internationales concernées par ces questions. Les Nations Unies poursuivent également l'objectif de re-définir les bases théoriques et politiques en matière de migration et de développement.

Dans la continuité de cet événement onusien, la Belgique a proposé d'accueillir, à Bruxelles, en juillet 2007, le premier forum consultatif sur les migrations et le développement.

Toutes ces rencontres s'articulent principalement autour de trois questions liées à :

- la contribution des migrants et des politiques migratoires au développement des pays,
- l'impact des politiques de développement sur le contrôle des flux migratoires,
- la cohérence entre les politiques migratoires et les politiques de développement.

Ces questions sont généralement traitées sous trois angles différents.

Le premier concerne la question des droits de l'homme et de la protection des migrants. C'est le volet humanitaire des politiques de gestion migratoire (Organisation des Nations Unies (ONU)/Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR)/Haut Commissariat des Droits de l'Homme (HCDH)/Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCD)). On y parle par exemple du respect des droits de l'homme dans les opérations de contrôle et d'expulsion des ressortissants étrangers.

Le second a trait à la dimension contributive (positive ou/et négative) des migrations sur la croissance économique des pays d'origine, de transit et d'accueil. C'est le volet socio-économique des migrations (Organisation Mondiale du Commerce (OMC)/Fonds Monétaire International (FMI)/Banque Mondiale (BM)/Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)/Union Européenne (UE)).

Le troisième volet se rapporte quasi exclusivement à la sécurité internationale, au trafic des clandestins et à la lutte contre le terrorisme. C'est le volet sécuritaire de la gestion politique des flux migratoires.

Mais, au-delà de l'agenda des réunions politiques internationales, la thématique migration/développement s'impose à nous à travers l'ampleur et la récurrence des drames humains qui se déroulent, depuis des années, sur le pourtour de la Méditerranée. Récurrence qui rime avec répétition et qui entraîne dans la conscience collective un sentiment pervers de banalité et de fatalité. Depuis les dramatiques événements de Ceuta et de Melilla en septembre 2005, des centaines de milliers de personnes ont tenté, souvent au péril de leur vie, de rejoindre le continent européen. Des dizaines de milliers de personnes sont mortes dans cette aventure. Cette actualité doit être rappelée car c'est dans ce contexte d'obsession sécuritaire et de contrôle des frontières que les propositions d'articuler les migrations et le développement ont vu le jour.

Pour une réappropriation citoyenne

Cette première note de réflexion entend mener une analyse critique en questionnant les fondements idéologiques et éthiques des politiques migratoires et des politiques de coopération au développement. Que ce soit au niveau de la compréhension et de l'interprétation des phénomènes migratoires ou des objectifs fixés en matière de développement, il est indispensable de saisir la dimension éthique qui sous-tend les décisions politiques.

Pour ce faire, nous proposons une approche en deux temps.

Dans cette note de réflexion, nous déconstruirons l'approche migration-développement en questionnant les liens et la cohérence théorique et institutionnelle entre ces deux champs d'action.

Une seconde note situera la question migration/développement dans la perspective des priorités des pays du Sud. En effet, les pays du Sud sont directement confrontés à des mouvements migratoires Sud-Nord et Sud-Sud. Ils accueillent également sur leurs territoires la majorité des populations déplacées ou comme le Maroc et la Lybie qui sont à la fois des pays d'émigration et passages obligés vers l'Europe pour de nombreux subsahariens.

De quoi parle-t-on exactement ? Que recouvrent exactement ces paradigmes politiques ? Comment ont-ils évolués. Est-ce une nouvelle conception des questions migratoires et de coopération internationale ou l'aveu d'un échec des politiques de gestions des flux migratoires et de développement des pays du Sud ? Quels sont les réels objectifs poursuivis ? Ce sont là quelques unes des questions que nous cherchons à éclaircir.

Jusqu'à ce jour, le débat sur ces questions reste confiné dans les sphères 'de haut niveau' ou au sein des associations spécialisées sur ces questions (organisations d'accueil des migrants, organisations de coopération au développement...). A l'approche du premier forum consultatif qui se tiendra à Bruxelles les 10 et 11 juillet, le CEPAG désire ouvrir le débat et, dans une approche participative d'éducation permanente, travailler à une réappropriation citoyenne de ces questions qui agissent au cœur même de nos sociétés.

Politique migratoire. Des droits des migrants... au contrôle des frontières... en passant par le développementalisme...

L'approche politique des phénomènes migratoires a subi une évolution conséquente depuis une cinquantaine d'années. La manière de considérer les migrations peut se schématiser comme suit :

- Au lendemain de la seconde guerre mondiale jusqu'aux années septante, les migrations des populations sont encadrées par un arsenal législatif qui cherche à assurer aux personnes migrantes une série de droits humains, à la fois sur le plan social, économique, culturel et religieux. Le migrant est perçu comme personne en difficulté, victime, souvent fragilisée et donc susceptible d'être exploitée.

Dans cette conception, le migrant est donc une personne à protéger. C'est dans cet esprit de protection des migrants qu'est adoptée la Convention de Genève qui définit le droit d'asile et la protection des personnes réfugiées ou la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990¹.

Ces deux importantes Conventions ne se limitent pas à définir les droits inaliénables des migrants, elles obligent également les Etats à prendre le cas échéant des mesures contre les discriminations et les violences subies par les migrants.

Au cours de cette période, les pays du Nord connaissent une forte pénurie de main d'œuvre et passent de nombreux accords bilatéraux de main d'œuvre avec les pays du Sud. Pour pallier le manque de travailleurs, la Belgique passe ainsi des accords de main d'œuvre avec l'Italie, le Maroc, la Turquie... Cette période se termine début des années septante avec le choc de la première crise pétrolière et la mise en place de la politique d'immigration zéro².

¹ Cette convention a été adoptée en 1990 par l'Assemblée générale de l'ONU. En 2003, la Convention est entrée en vigueur après que le seuil de ratification de 20 Etats ait été atteint. A ce jour, 35 Etats l'ont ratifiée, essentiellement des pays du Sud (la Belgique comme la majorité des pays riches ne l'a pas ratifiée).

² Par immigration zéro, il faut davantage entendre la fin de la gestion bilatérale des migrations à des fins économiques. Les canaux de l'asile, du regroupement familial, des études continuent à fonctionner quoique de manière de plus en plus restrictive. Sur le plan économique, les migrations continuent également mais avec la logique du cas par cas en fonction des besoins des employeurs.

- Au tournant des années quatre-vingt, le discours se radicalise fortement. La crise économique s'installe durablement. Les accords d'admission des travailleurs étrangers ont fait leurs temps. Les pays du Nord s'engagent plus volontiers dans des accords de coopération visant le retour et la réinsertion des nouveaux migrants. Les migrations sont de plus en plus perçues comme une menace pour la stabilité internationale. De victimes d'injustice, le migrant acquiert le profil du transgresseur, coupable de semer le désordre. Le migrant devient l'illégal, le clandestin, le sans papier. Il se confond avec le banditisme, la traite humaine, les filières illégales, le trafic des stupéfiants... Les Etats riches, dits pays d'accueil, mettent en place des dispositifs de contrôle des frontières nationales et européennes (émergence de la forteresse européenne) et asphyxient les principaux canaux d'immigration légale.

Devant ce raidissement sécuritaire et l'impossibilité croissante des migrants de franchir légalement les frontières, on assiste à une explosion des filières clandestines et du nombre de personnes résidant sans statut administratif reconnu sur le territoire européen et belge. Situation qui à son tour alimente et justifie, aux yeux des Etats, les mesures de fermeture des frontières, d'enfermement des personnes illégales dans les prisons ou les centres fermés et d'expulsion volontaire ou forcée des sans papiers. Cette approche sécuritaire s'installe au nom du réalisme politique. Elle légitime surtout une pratique étatique de violations des droits de l'Homme. La Belgique a été condamnée récemment, par le Cour européenne des droits de l'homme, pour traitement inhumain à l'encontre de la petite congolaise Tabita.

Dans ce cas, comme dans bien d'autres, la 'gestion' de la migration donne lieu à un véritable recul, voire un déni, des droits humains fondamentaux, socle de nos démocraties. En d'autres termes, notre politique migratoire, en instaurant les centres fermés et les expulsions forcées, engage les pays dans une véritable régression du développement des droits humains. Ce mouvement du tout sécuritaire a connu, au niveau international, son apogée sous l'impulsion du gouvernement Bush, après les événements du 11 septembre 2001.

- A partir de 2001, l'idée d'articuler 'migration' et 'développement' s'impose comme un nouveau paradigme des relations internationales. Elle procède initialement de la volonté des pays membres de la Commission mondiale sur les migrations internationales (ONU) de poursuivre les débats internationaux en matière migratoire en dehors des instances du commerce international (OMC/Accord Général du Commerce et des Services) et du carcan sécuritaire imposé par les Etats-Unis d'Amérique et leurs alliés (lutte contre les clandestins/lutte contre le terrorisme). Les questions migratoires sont abordées dans la perspective du développement. Ce changement de cap a rencontré de fortes résistances notamment des Etats-Unis et du Canada.

De prime abord, la volonté des Nations Unies d'agir sur les questions migratoires dans une perspective de développement paraît louable et mérite certainement le soutien de la Communauté internationale. Elle constitue néanmoins un net recul politique dans la mesure où elle met au second plan l'application effective de la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990. L'ONU recherche un accord consensuel le plus large possible. L'objectif de la communauté internationale, en ce début de millénaire, vise une approche globale équilibrée où, conjointement aux mesures de lutte contre la clandestinité, jugées nécessaires, les Etats se voient encouragés à prendre des mesures afin d'augmenter l'impact positif des migrants résidant au Nord et d'améliorer l'efficacité et l'efficacé des politiques de coopération au développement en y intégrant la dimension migrante.

Du développement... à la lutte contre la pauvreté... en passant par l'ajustement structurel...

Plus encore que pour les questions migratoires, l'idée même de développement repose sur un socle idéologique, politique et culturel. Le développement porte avec lui une vision du monde, une conception de la société. Pays développés, en voie de développement, sous développés, politiques de développement... Terme consensuel par excellence, le mot 'développement' est devenu avec le temps un fourre-tout, un prêt-à-penser qui peut signifier tout et son contraire. Comme pour les migrations, il est indispensable de clarifier ce concept cadre.

A l'instar de l'évolution de l'approche migratoire, le principe d'une politique de développement a connu depuis la seconde guerre mondiale une évolution conceptuelle qui se caractérise grosso modo par trois phases historiques :

1. Le concept de développement, comme clés d'analyse et de compréhension des enjeux internationaux, apparaît après la seconde guerre mondiale dans le discours sur l'état de l'Union du Président Harry Truman (janvier 1949). Il emploie pour la première fois le terme 'sous-développement' pour désigner les pays non-industrialisés.

Le développement devient synonyme de progrès social, technologique, de la croissance économique et in fine de l'économie de marché. Les Etats-Unis étant l'exemple du modèle de développement à imiter par les pays pauvres. Conjointement au modèle dominant de développement économique des pays pauvres (avec l'aide technique et l'investissement des pays riches³), se met en place, dans les années septante, un modèle de développement centré sur les besoins et les droits fondamentaux.

L'ensemble des droits fondamentaux se retrouve principalement inscrit dans les Conventions de l'Organisation internationale du travail et dans les pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels.

2. Dans les années 80, marquées par le triomphe de l'économie de marché et de la mondialisation libérale, le développementalisme s'éclipse devant les impératifs des ajustements structurels imposés par les bailleurs internationaux comme la Banque mondiale ou le Fond monétaire international. C'est l'époque des conditionnalités. Le développement est ouvertement et exclusivement au service de la politique des institutions de Bretton Woods.

Les mesures prônées visent à ajuster les économies nationales et régionales aux règles du néo-libéralisme et à permettre l'insertion de ces économies dans la mondialisation. Les plans d'ajustements ont été présentés comme des plans de sauvegarde visant à assurer le service de la dette et à freiner les déficits publics et ce au prix d'un dégraissage forcé de la fonction publique et des services publics comme la santé ou l'éducation.

Ces mesures, accompagnées d'un discours libéral sur la bonne gouvernance et la lutte contre la pauvreté (notamment par le biais des documents nationaux de stratégies de réduction de la pauvreté de la Banque Mondiale) ont plongé de nombreux pays dans une crise économique et politique sans précédent. Les écarts de richesse entre les pays riches et pauvres ne cessent de s'accroître. Les pays pauvres s'appauvrissent et versent dans le chaos social. Aujourd'hui, les effets pervers des ajustements structurels sont toujours à l'œuvre.

³ En 1960, l'ONU fixe à 1% du PIB l'aide publique au développement octroyée par les pays de l'OCDE. Ce plafond sera revu à la baisse, à 0.7% en 1992 à Rio. Même insuffisant, le financement octroyé n'a pas engagé les pays pauvres dans un processus de développement mais dans une crise financière sans précédent (piège de la dette et chute des prix des matières premières).

Pire, les logiques libérales sont toujours posées comme une nécessité incontournable, une condition à la reprise de l'aide au développement. Certes, la Banque Mondiale (BM) et le Fonds Monétaire International (FMI) sont contraints de dresser un bilan mitigé de leurs actions. Depuis quelques années, ils ont entrepris un 'relookage' des stratégies imposées en présentant leurs recettes sous l'angle de la lutte contre la pauvreté.

3. Devant cet échec patent du Consensus de Washington, mis en exergue par les 'altermondialistes', la Communauté internationale a cherché à redéfinir un consensus large autour d'un projet de développement mondial. En septembre 2000, les représentants des 189 Etats membres de l'Organisation des Nations Unies ont adopté, devant l'Assemblée générale, la déclaration dite 'du Millénaire'.

Un développement est fondé sur le respect des droits humains, sur la promotion de la démocratie (bonne gouvernance), sur la consolidation de la paix, sur le respect de l'environnement, et de la sécurité. La dimension économique du développement n'est pas reprise dans la déclaration. Elle laisse, malheureusement, à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) le soin d'en définir les contours.

Concrètement, les Etats membres s'engagent financièrement (pour les pays riches donateurs) et politiquement (pour les pays pauvres) à mettre tout en œuvre pour réduire d'ici 2015 de moitié le nombre de personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté, soit toutes les personnes qui vivent avec l'équivalent de moins d'un dollar américain par jour. En septembre 2005, les Nations Unies ont procédé, comme promis, à la première évaluation quinquennale des Objectifs du Millénaire pour le développement. Les résultats sont décevants. Les promesses faites en 2000 n'ont pas été tenues. Les chiffres le rappellent. 1,2 milliard de personnes vivent avec moins d'un dollar par jour. En Afrique subsaharienne, le revenu moyen des personnes vivant dans l'extrême pauvreté est de 0,50 euros par jour.

Trois milliards de personnes continuent à vivre avec moins de deux dollars par jour. Un milliard de travailleurs sont pauvres, soit un tiers de la main d'œuvre mondiale. 245 millions d'enfants âgés entre 5 et 17 ans sont au travail, soit un enfant sur six dans le monde. 1,3 milliard de personnes sont privées d'accès à l'eau propre. 31 millions de personnes sont atteintes du VIH/Sida.

Chaque année, 11 millions d'enfants de moins de 5 ans meurent d'une maladie facilement traitable. Pire, la situation des plus pauvres s'est encore détériorée. Le constat est amer. Les chiffres insoutenables. Les inégalités entre les pauvres et les riches gagnent du terrain. Plus de 50 pays (la plupart en Afrique subsaharienne) sont plus pauvres aujourd'hui qu'en 1990. Dans 34 pays, l'espérance de vie recule. Dans 21 pays, la faim touche de plus en plus de personnes. Dans 14 pays, le nombre d'enfants qui n'atteint pas l'âge de 5 ans augmente. Le résultat est sans complaisance. Aucun des objectifs ne sera atteint mondialement. Il ne suffit pas de se donner un cadre d'action et des objectifs, encore faut-il mettre les moyens nécessaires à leur réalisation. Malgré quelques progrès ici et là, l'émergence de nouvelles puissances économiques comme la Chine, l'Inde, le Brésil, la situation ne s'est pas améliorée. En Afrique, le quotidien de la population continue à se détériorer. De nombreux pays sont plus pauvres aujourd'hui qu'il y a dix ans. Au rythme actuel, l'Afrique subsaharienne atteindra les Objectifs en 2147...

Comment expliquer cette situation ? Comment comprendre l'abîme qui sépare les discours politiques volontaristes et la lenteur des moyens techniques et financiers mis en œuvre ?

Sur le plan politique et économique, les objectifs du Millénaire ne remettent pas en question les véritables causes de l'appauvrissement des populations. L'économie de marché à l'échelle mondiale reste l'horizon conceptuel indépassable. Là réside peut-être la plus grande faille des Objectifs du Millénaire. Ils ne définissent pas le cadre d'une nouvelle politique mondiale. La volonté de construire un monde en paix est bien sûr réaffirmée et posée comme la condition au développement. Malheureusement, aucun engagement n'est pris sur le désarmement, sur la réduction des budgets militaires, sur le commerce des armes, sur la lutte contre les réseaux maffieux internationaux (armes, drogues, trafic des êtres humains...). L'objectif 8 appelle à l'accroissement de l'Aide publique au développement, à la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert et transparent, aux mesures propres à rendre l'endettement viable. Le plan de réalisation des objectifs reste silencieux sur les financements alternatifs comme la taxation des flux financiers et de la spéculation financière pour augmenter durablement le financement du développement. L'annulation complète de la dette bilatérale, multilatérale, publique ou privée ne figure pas comme objectif. Conformément aux politiques de la Banque Mondiale, les mesures prônées par les Objectifs et souvent imposées aux pays endettés visent uniquement à rendre l'endettement viable.

Or, pour mettre en œuvre une politique de développement fondée réellement sur les droits humains, il est impératif et urgent de construire une alternative au modèle économique productiviste et consumériste. Il devient simplement indécent de présenter l'imposition des lois du marché libre comme l'unique stratégie incontournable dans la lutte contre la pauvreté. La conception mercantiliste de la société et des rapports humains tue la diversité culturelle et perpétue les logiques d'accaparement des richesses produites au profit d'une petite minorité. La mondialisation économique libérale crée dans un même mouvement de la richesse et des inégalités socio-économiques.

Les objectifs évitent d'aborder de front les mécanismes d'exploitation des plus pauvres et les logiques macro et micro économiques qui maintiennent des couches importantes de la population dans la précarité. A cet égard, deux dimensions essentielles sont passées sous silence. La question du salaire, de la rémunération et des conditions de travail et la question de l'accès au système de sécurité sociale (santé, allocations, pensions). Pourtant, en 1995, le Sommet de Copenhague avait défini un cadre et un plan d'action pour un développement fondé sur l'emploi et le social. La communauté internationale a la mémoire courte.

Conclusions

L'engouement actuel pour les questions qui traitent des liens entre migration et développement ne peut faire l'impasse sur une mise à plat critique des politiques migratoires (ou de l'absence de politiques migratoires) et des conceptions du développement défendues dans les instances internationales ou mises en œuvre dans les accords multilatéraux et bilatéraux de coopération. Cet exercice permet d'attirer l'attention sur le caractère profondément néolibéral des positions qui, aujourd'hui, alimentent le débat en matière de migration et de développement. Il permet de montrer une fois encore que le débat est orienté quasi exclusivement par les intérêts des pays riches. Les lignes de force qui se dégagent des récentes rencontres internationales indiquent la volonté des pays industrialisés de réintroduire, à la carte, une migration économique 'choisie' qui répondra aux besoins du marché et de renforcer les mesures sécuritaires et policières à l'encontre de l'immigration 'non-choisie', sans valeur économique. Au niveau du développement des pays du Sud, à côté des conditionnalités économiques et financières, les Etats du Nord entendent aujourd'hui, imposer de nouvelles conditionnalités de contrôle des frontières dans les pays

d'origine et de transit et de réintégration des déboutés dans les pays d'origine, sans véritable contrôle du respect des Droits de l'Homme.

Une réappropriation citoyenne passera donc par une refondation radicale et progressiste des relations internationales en matière de migration et de développement.

Les propositions alternatives sont connues :

1. Les pays riches (OCDE) doivent augmenter les budgets de l'Aide publique au développement et concrétiser enfin la promesse de consacrer 0,7% du PNB au service du développement. Selon les Nations Unies, la réalisation des Objectifs du Millénaire dans l'ensemble des pays pauvres nécessite un apport de l'aide public au développement de 135 milliards de dollars en 2006. Ce chiffre augmentant progressivement pour atteindre 195 milliards de dollars en 2015. Ces deux chiffres représentent 0,44 et 0,54% du PNB des pays donateurs, soit le double du niveau actuel.
2. Ils doivent s'engager à annuler la dette de tous les pays du Sud.
3. Ils doivent garantir des règles commerciales justes et équitables.
4. Inventer des mécanismes de financement alternatifs.
5. Exclure les services tels que la santé, le logement, l'éducation, l'eau, des négociations commerciales de l'OMC.
6. Affirmer la primauté de la Charte des droits fondamentaux, des normes internationales de travail sur les règles commerciales de l'OMC.
7. Réduire les dépenses de la recherche et de l'armement militaires.
8. Mettre en place des mécanismes de régularisation des sans papiers qui assurent la transparence et l'égalité de traitement des demandes dans des délais administratifs raisonnable.
9. Abolir l'enfermement des demandeurs d'asile et des sans papiers dans les prisons et dans les centres fermés.
10. Abolir le recours aux expulsions forcées des déboutés.
11. Repenser la politique d'accueil et d'intégration des migrants dans le respect des différences culturelles et de l'égalité citoyenne.
12. Refuser de comptabiliser les frais relatifs à l'accueil, à l'enfermement et à l'expulsion dans les montants alloués à l'aide publique au développement.
13. Ratifier la Convention internationale de l'ONU sur la protection de tous les droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille.
14. Ratifier la Convention 143 de l'OIT sur les migrations.
15. Refuser d'instrumentaliser la politique de coopération au développement à des fins de gestion des flux migratoires.
16. Intégrer la question du réchauffement climatique dans les questions migratoires et de développement.

La mise en œuvre de ce plan d'action alternatif, porté par la société civile, permettra réellement d'envisager un réel débat sur les liens entre migration et développement. Un débat débarrassé des phantasmes sécuritaires des uns et obsessions utilitaires des autres. Un débat qui reconnaît la migration et le développement comme un droit fondamental de l'humanité.

xxxxxx