

Mobilité humaine, des opportunités mutuelles

Revue du rapport de 2009 sur le développement humain et feuille de route



Résumé analytique

Le présent rapport regarde de manière rétrospective et met en perspective le rapport sur le développement humain (RDH) du PNUD datant de 2009 avec les tendances actuelles et les nouveaux enjeux dix ans plus tard. Le RDH de 2009 a été le premier rapport majeur à s'intéresser à la mobilité des personnes du point de vue du développement humain et à proposer un paquet de réformes visant à promouvoir les libertés humaines en matière de migration. Depuis sa publication, la mobilité a été reconnue comme un élément central du développement, mais elle a également suscité la controverse alors même que le nombre de personnes en situation de mobilité augmente et que les politiques migratoires prennent une tournure négative dans de nombreux pays. Le rapport examine des idées de politiques associées au RDH, qui pourraient améliorer les réponses internationales à la migration et à la mobilité, en mettant en valeur les contributions de la mobilité humaine au développement durable.

Le chapitre 2 aborde à la fois les schémas et les tendances en matière de migration, montrant une certaine continuité avec le RDH de 2009, mais aussi des évolutions qui représentent soit une divergence soit une accélération marquée. Les divergences s'expliquent par la population vieillissante à l'échelle mondiale (notamment dans les pays industrialisés), la proportion élevée de femmes parmi les migrants internationaux et la prédominance de la migration au sein même des pays plutôt qu'au-delà des frontières nationales (même si nos connaissances en matière de migration interne se heurtent toujours à l'absence de données). Parmi les grands changements, il convient de citer l'augmentation du nombre de réfugiés et de déplacés internes, avec un taux record de 70 millions de personnes en 2019, et la hausse du nombre de personnes contraintes de se déplacer en raison du changement climatique. Une meilleure prise de conscience s'est opérée concernant les difficultés tout particulièrement rencontrées par les femmes

migrantes, notamment les emplois dans les secteurs les moins visibles de l'économie, comme le travail à domicile, mais aussi la persistance de l'inégalité des obstacles liés à leur liberté de circulation. Dans certains cas cependant, les femmes atteignent globalement de meilleurs résultats que les hommes (en Europe de l'Ouest par exemple).

Les tendances mondiales de la migration montrent, comme on pourrait s'y attendre, que la majorité (près des trois quarts) des migrants continuent de se déplacer vers des pays affichant un Indice de développement humain (IDH) très élevé. Les migrants quittant des pays faiblement classés selon l'IDH pour rejoindre des pays mieux classés y gagnent beaucoup non seulement en termes de revenus, mais aussi de santé, d'éducation et de sécurité. On remarquera toutefois que ce ne sont généralement pas les plus pauvres qui migrent, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Des revenus plus élevés et une meilleure éducation donnent aux personnes les moyens de migrer et d'avoir accès aux réseaux et aux connaissances permettant la migration.

Malgré des preuves de plus en plus nombreuses confirmant que la migration profite non seulement aux migrants et à leurs familles, mais aussi aux pays d'origine et de destination, le débat public sur la migration (en particulier dans les pays d'accueil) est de plus en plus divisé et souvent négatif. Les faits s'avèrent souvent insuffisants et même ignorés pour changer des opinions très arrêtées, bien que des personnes ayant vécu une expérience directe avec

des migrants ont généralement un ressenti plus positif. Il est important de comprendre et de résoudre les sources d'inquiétude, qu'elles soient fondées sur des changements matériels ou sur des attitudes et des émotions, et de combattre la rhétorique xénophobe utilisée pour manipuler les politiques électorales.

Les six piliers du RDH de 2009 s'accordaient pour présenter un paquet intégré de réformes visant à augmenter les bénéfices de la migration sur le développement humain. Le troisième chapitre s'intéresse à la façon dont les innovations politiques majeures (ou leur absence) se sont approchées ou éloignées des propositions de 2009 :

- L'expansion des voies légales pour la migration (premier pilier) s'est poursuivie avec la signature d'accords de mobilité régionale comme au sein de l'Union européenne, du Marché commun du Sud (MERCOSUR) et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'augmentation du nombre de migrants détenant une double nationalité ou une résidence permanente légale. En revanche, on observe peu de progrès dans la libéralisation des visas pour les migrants peu qualifiés. Le niveau de qualification des migrants internationaux a en fait augmenté et les changements politiques favorisent de plus en plus les personnes dotées de qualifications ou de richesses.
- La protection des droits des migrants (deuxième pilier) a connu une progression sur le papier, mais dans les faits, sa mise en œuvre présente de plus en

plus de défauts. L'accès des migrants aux services et à la protection sociale est limité juridiquement et dans la pratique dans la plupart des pays.

- Les frais de transaction (troisième pilier), associés aux documents, au voyage et au transfert d'argent restent obstinément élevés. Dans les pays à faible revenu, 45 % des femmes et 30 % des hommes ne sont pas en possession d'un document d'identité officiel.
- Le quatrième pilier souligne le nombre croissant d'études montrant que la migration offre une situation où les migrants et les communautés d'accueil ont généralement tout à gagner, ainsi que l'économie mondiale dans une plus large mesure. Cependant, le débat public est brutalement devenu négatif dans de nombreux pays de destination.
- Il convient de citer une autre évolution heureuse, à savoir la diminution des restrictions au niveau de la mobilité interne (cinquième pilier) au cours de la période 2010–2019 (avant la COVID-19), avec un nombre très réduit de pays maintenant des restrictions formelles alors que des barrières informelles persistent.
- À l'échelle nationale et internationale, la migration a été intégrée dans les stratégies locales et nationales de développement (sixième pilier), avec des gouvernements, et plus particulièrement ceux des pays d'origine, qui reconnaissent de plus en plus le potentiel de développement de la migration et qui mettent en œuvre des programmes pour mobiliser leurs diasporas et créer des opportunités pour utiliser

de manière plus productive les envois de fonds. Il reste cependant de puissants obstacles structurels empêchant le potentiel de développement.

Le chapitre quatre s'intéresse à la façon dont les cadres d'actions politiques mondiales en matière de migration ont évolué en dix ans, aboutissant à l'adoption en 2018 de deux Pactes mondiaux sur les réfugiés et pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Tous deux ont été adoptés par une écrasante majorité des états à l'assemblée générale des Nations unies. Même si aucun d'entre eux n'est juridiquement contraignant, les deux pactes incarnent pour les états un engagement à poursuivre une vaste série d'objectifs sur la migration internationale. En 2019, le Secrétaire général de l'ONU a créé un panel de haut niveau pour trouver des solutions pour les déplacés internes et leurs communautés d'accueil. Un processus plus inclusif de détermination de l'agenda, impliquant la société civile, les autorités locales et le secteur privé, initié par le Forum mondial sur la migration et le développement, a intensifié les efforts déployés par les états pour parvenir à de nouveaux cadres politiques.

L'articulation de nouveaux cadres politiques s'est accompagnée de changements structurels dans le système de l'ONU, notamment l'inclusion de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) comme agence affiliée à l'ONU. Dans le cadre des actions plus globales de réforme de l'ONU, le Secrétaire général a mis au point un Réseau de l'ONU pour les migrations impliquant toutes les agences de l'ONU travaillant sur la migration, ainsi que d'autres parties prenantes, avec l'OIM dans le rôle de

coordination. L'évolution de l'agenda sur la migration a entraîné l'évolution à son tour de l'agenda sur le développement mondial. La migration est reconnue comme étant un puissant moteur de développement, mais elle ne peut remplacer une bonne politique de développement.

Depuis la publication du RDH de 2009, le développement humain a été plus largement reconnu comme étant un concept avec une valeur intrinsèque et instrumentale. Le chapitre 5 étudie l'actuelle pertinence des piliers du RDH de 2009 et envisage des mesures à prendre par la suite pour atteindre les objectifs fixés. Il examine également certaines tendances mondiales qui modifient fondamentalement et continueront de modifier les débats sur la migration et le déplacement. Parmi ces tendances, citons le changement climatique, la nature changeante du travail, l'augmentation de l'inégalité mondiale et la prévalence de mouvements mixtes de réfugiés et de migrants. Ces tendances impliquent de profondes conséquences pour le PNUD et plus largement pour le système international. Elles exigent des innovations politiques et des efforts nouveaux et collectifs pour répondre et investir dans

des solutions à moyen et long termes contre les facteurs négatifs de la migration. Des coalitions d'états devront se former pour affronter ensemble ces défis majeurs.

Le déploiement d'efforts nouveaux et créatifs pour ouvrir des voies légales pour la migration, y compris la migration circulaire pour des besoins temporaires de main-d'œuvre, s'inscrit dans les recommandations spécifiques pour les programmations et les politiques relatives aux migrations. Une meilleure participation des personnes migrantes et des communautés de la diaspora est nécessaire pour apporter leur expérience et leur point de vue dans la conception et la mise en œuvre des programmes. Les causes profondes des déplacements doivent être abordées directement afin de mettre un terme aux déplacements prolongés. La communauté internationale dans sa globalité doit coopérer pour répondre aux problèmes et offrir des avantages aux personnes migrantes, réfugiées, déplacées internes, ainsi qu'aux communautés d'accueil et aux pays d'origine et de destination. Le menu des changements nécessaires est difficile mais urgent.