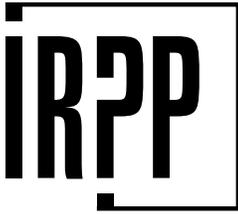


Intégration économique et sécurité

nouveaux facteurs
déterminants
de la gestion
de la migration
internationale

Hélène Pellerin



Fondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) est un organisme canadien, indépendant et sans but lucratif.

L'IRPP cherche à améliorer les politiques publiques canadiennes en encourageant la recherche, en mettant de l'avant de nouvelles perspectives et en suscitant des débats qui contribueront au processus décisionnel en matière de politiques publiques et qui rehausseront la qualité des décisions que prennent les gouvernements, les citoyens, les institutions et les organismes canadiens.

L'indépendance de l'IRPP est assurée par un fonds de dotation, auquel ont souscrit le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, nonprofit organization.

IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and sparking debate that will contribute to the public policy decision-making process and strengthen the quality of the public policy decisions made by Canadian governments, citizens, institutions and organizations.

IRPP's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector have contributed.

Hélène Pellerin est professeure agrégée au Département de science politique de l'Université d'Ottawa. Elle est spécialiste de l'économie politique internationale et des relations internationales. Ses principaux champs de recherche sont les régulations des migrations internationales à l'échelle supranationale, au niveau des régions (Europe et Amériques) et de la scène mondiale à l'époque contemporaine et dans l'histoire ; les questions de gouvernance au-delà de la territorialité des États et les phénomènes de transnationalité reliés entre autres aux migrations internationales.

Ce document a été produit sous la direction de Geneviève Bouchard, directrice de recherche à l'IRPP. La révision linguistique a été effectuée par Jean Bernard et la lecture d'épreuve par Joseph Marchetti. La mise en page a été réalisée par Chantal Létourneau et la direction artistique a été confiée à Schumacher Design. Imprimé par Impressions Graphiques.

Pour commander ce document ou demander la permission de le réimprimer, veuillez communiquer avec :

IRPP
1470, rue Peel, bureau 200
Montréal (Québec) H3A 1T1
Téléphone : (514) 985-2461
Télécopieur : (514) 985-2559
Courriel : irpp@irpp.org

Les *Choix* et les *Enjeux publics* sont disponibles sur le Site Web : www.irpp.org

Pour citer ce document :

Pellerin, Hélène. 2004. « 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.

Bâtir l'avenir : la politique relative à l'immigration et aux réfugiés / Shaping Canada's Future: Immigration and Refugee Policy

Directrice du projet
Geneviève Bouchard

Cette série comprend des études *Choix* et *Enjeux publics* qui portent sur la politique canadienne et ses nouveaux défis, mais également sur les différentes politiques d'immigration et de protection de réfugiés à travers le monde. Les questions abordées dans ce programme de recherche touchent aux rapports entre souveraineté et intégration économique, sécurité et contrôle des frontières, conciliation des objectifs économiques et humanitaires.

This series comprises individual *Choices* and *Policy Matters* studies on the Canadian immigration policy and its challenges but also on other countries' immigration and refugee policies. Issues discussed in this research program include the relationship between sovereignty and economic integration, security and border control and reconciliation of economic and humanitarian objectives.

Table des matières

2	Avant-propos
3	Liste de sigles
5	Conceptualiser la gestion de la migration internationale
9	Les initiatives multilatérales de gestion de la migration internationale
15	L'influence du droit international sur les modalités en matière de migration
20	Les conséquences
21	Conclusion
23	Notes
25	Références

Avant-propos

Dans la foulée du 11 septembre 2001, les questions de sécurité nationale se sont rapidement hissées en tête de l'ordre du jour politique canadien. Organismes, lois et réglementations relatifs à la sécurité publique, à la douane, à l'immigration et même aux actifs financiers : tout a été scruté à la loupe. L'efficacité de notre politique d'immigration quant au contrôle des allées et venues des arrivants a, entre autres, été questionnée. Certains critiques ont avancé que notre système d'immigration était laxiste et excessivement généreux et devait être repensé en vue de rétablir la confiance de la population canadienne mais aussi celle de nos voisins du Sud. Ces observations ont provoqué un vaste débat sur la capacité de notre système d'immigration de contribuer à l'atteinte des objectifs de sécurité tout en respectant les principes économiques et humanitaires qui lui servent de fondement.

Compte tenu de l'importance de ce débat, de ses ramifications économiques et politiques ainsi que de ses répercussions sur la gestion de l'État, l'IRPP a lancé un nouveau programme de recherche qui s'intitule : « Bâtir l'avenir : la politique relative à l'immigration et aux réfugiés ».

Ce *Choix*, intitulé « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale », est la première étude publiée dans le cadre de ce programme. Dans ce texte, Hélène Pellerin, de l'université d'Ottawa, examine les initiatives multilatérales en matière de gestion de la migration en Europe, en Amérique et au sein de la communauté internationale. L'originalité de cette étude provient du fait que, au lieu de mettre l'accent sur les causes et les conséquences de la migration, l'auteure se concentre plutôt sur les facteurs qui en influencent la gestion. Elle constate que l'intégration économique régionale et les préoccupations de sécurité ont maintenant un poids considérable dans le processus de la prise de décision en matière de migration internationale. Selon l'auteure, ce phénomène a été accentué par les événements du 11 septembre 2001.

En présentant d'abord les tendances générales qui se dessinent dans la gestion multilatérale de la migration internationale, cette étude explique comment le droit commercial et les considérations de sécurité en influencent d'une manière fondamentale les pratiques. Elle fait également la lumière sur les con-

séquences, si peu discutées, de ces nouvelles tendances en gouvernance mondiale.

Hélène Pellerin maintient que les initiatives multilatérales en matière de gestion de la migration et leur logique basée sur le droit commercial et la sécurité ont en quelque sorte déplacé le lieu de la prise de décision. Alors qu'auparavant les ministères responsables du travail et de la sécurité sociale jouaient un rôle important dans la définition des objectifs et priorités en migration, on note aujourd'hui une plus grande implication des ministères responsables du commerce, des finances, de la politique étrangère et des services de renseignements. L'auteure note également que l'influence exercée par le droit commercial international a pour effet de diviser les migrants en deux classes : les qualifiés et les autres. Pour les travailleurs qualifiés, on met en place des mesures pour faciliter leur mobilité, alors que pour les autres, on multiplie les mesures de contrôle en vue d'en faire soit des victimes ou des criminels.

Geneviève Bouchard
Directrice de recherche

Liste de sigles

AGCS et Mode 4 (ou GATS)	Accord général sur le commerce des services. (GATS, en anglais) ; il définit les formes de la libre circulation des services. Le Mode 4 concerne la migration temporaire de personnel associé au commerce des services.
ALECC	Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili.
ALENA APC	Accord de libre-échange nord-américain. Inter-Governmental Asia-Pacific Consultations on Refugees and Displaced Persons (Australie, Bangladesh, Bhoutan, Brunei Darussalam, Cambodge, Chine, Îles Solomon, Inde, Indonésie, Japon, Laos, Malaisie, Myanmar, Népal, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Rép. de Corée, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande, Vietnam.)
CEI	Communauté des États indépendants.
EEE	Espace économique européen. Il regroupe les 15 membres de l'Union européenne et les quatre membres de l'Association européenne de libre-échange (Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse).
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population.
GATS (ou AGCS)	Accord général sur le commerce des services.
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.
ICMPD	International Center for Migration Policy Development.
IGC	Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia. (Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Italie, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse).
NIROMP	New International Regime for Orderly Movements of People.
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique.
OIM	Organisation internationale pour les migrations.
OIT	Organisation internationale du travail.
OMC	Organisation mondiale du commerce.
ONU	Organisation des Nations unies.
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.
PPP	Plan Puebla-Panamá (Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Salvador).
RCM	Regional Conference on Migration (ou processus de Puebla) (Belize, Canada, Costa Rica, États-Unis, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, république Dominicaine, Salvador).
SOPEMI	Système d'observation permanente des migrations internationales.
UNFPA (ou FNUAP)	Fonds des Nations unies pour la population.
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques – 34 pays d'Amérique centrale, du Sud et du Nord, et des Antilles.

Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale

Hélène Pellerin

Un nombre important d'études ont tenté de faire la lumière sur les causes de la migration internationale ainsi que sur ses conséquences pour les migrants, pour les pays d'origine et pour les pays de destination. Les études axées sur la gestion de la migration internationale, par contre, sont beaucoup moins nombreuses et datent pour la plupart des années 1990 (Zlotnik 1996 ; Zolberg 1992 ; Freeman 1998 ; Sassen 1998 ; Hollifield 2000). Or, les phénomènes de la mondialisation et de l'intégration économique régionale, de même que l'accroissement de l'intérêt porté aux questions de sécurité et de frontière, notamment après les événements du 11 septembre 2001, ont fait de la gestion de la migration internationale une problématique centrale pour les questions touchant aux droits de la personne et à la gouvernance mondiale.

L'inclusion des questions migratoires dans la gouvernance mondiale est une chose relativement nouvelle, qui n'est étudiée que depuis peu par des spécialistes des relations internationales (Felblum 1999 ; Rudolph 2002a ; Ghosh 2000). Cet intérêt s'est également manifesté au sein d'organisations internationales pour lesquelles des solutions à la crise migratoire – réelle ou potentielle – devaient être examinées ; c'est notamment le cas de l'OCDE qui, au cours des années 1990, a favorisé des réflexions importantes dans ce domaine, et celui de la Commission trilatérale, un organisme privé à l'échelle internationale connu pour l'influence qu'il exerce sur le choix que font les dirigeants politiques des questions qu'ils choisissent de débattre entre eux. L'ONU s'y est aussi intéressée et a produit un rapport percutant sur le déclin démographique dans les pays industrialisés et sur la nécessité d'une immigration de remplacement (OCDE 1994 ; Meissner et al. 1993 ; ONU 2000).

Ces changements ne sont pas étrangers aux transformations des dynamiques migratoires survenues au cours des 20 dernières années. De la croissance du nombre de migrants dans le monde à la diversification des sources de migrants, en passant par les diffi-

cultés qu'ont connues les pays industrialisés à traiter les demandes d'asile, la montée de la xénophobie et la forte demande de capital humain, les migrations internationales sont devenues une problématique incontournable pour bon nombre de planificateurs du domaine économique autant que politique.

À l'intérieur de ces changements, des tendances se dessinent dans la gestion de la migration internationale. On note que les initiatives récentes, tant par leur contenu que par leur forme, se rapprochent les unes des autres. À travers l'adoption de ces modalités, c'est aussi une forme de gouvernance mondiale qui s'impose et, avec elle, des orientations prioritaires spécifiques. La nature de cette gouvernance mérite un examen sérieux, non seulement pour ce qu'elle nous apprend sur les priorités reconnues et les rapports de force qu'elle met en jeu, mais aussi en raison des formes mêmes qu'elle adopte. On constate, d'une part, que 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 » (Jenson et Phillips 1996)¹, et, d'autre part, qu'il s'agit d'une forme de gouvernance largement inspirée des pratiques du droit commercial, avec des conséquences importantes sur la façon dont les problèmes sont formulés et les solutions envisagées.

Dans les pages qui suivent, nous présenterons et analyserons les tendances générales qui se dessinent dans la gestion multilatérale de la migration internationale, et nous prêterons une attention particulière à l'Union européenne et à l'Amérique du Nord. Notre discussion fera notamment ressortir les conséquences des formes et des modalités particulières que prend la gestion multilatérale de la migration internationale.

Conceptualiser la gestion de la migration internationale

Le développement de la coopération multilatérale

La gestion de la migration internationale n'a pas toujours été sous la gouverne des États souverains. On a connu des périodes de laissez-faire relatif, entre autres durant la deuxième moitié du XIX^e siècle, où les migrations étaient en partie contrôlées, voire assurées, par des employeurs qui recrutent sur place ou par des transporteurs qui

assuraient également le placement des migrants (Thomas 1973 ; Stikwerda 1997). À cette époque, l'implication des États se limitait à la mise au point d'appareils statistiques permettant de comptabiliser les entrées et les sorties, ainsi qu'à l'émission des documents de voyage, dont les passeports (Torpey 2000). C'est au XX^e siècle, après la crise économique de 1929, que les États ont consolidé leurs contrôles sur la migration internationale, à une époque où le chômage était à la hausse dans les pays développés et où l'on cherchait à limiter l'entrée de migrants. 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.

Ces contrôles concernaient principalement le recrutement, les entrées, les permis de séjour et de travail et, dans certains cas, l'insertion des nouveaux arrivants dans la société d'accueil. Au fil des ans, des modalités particulières ont été ajoutées ou modifiées, soit dans le sens d'une plus grande restriction, soit dans le sens d'une plus grande ouverture. Ainsi, au cours des années 1980, des mesures ont été mises en place pour assurer la protection temporaire des demandeurs d'asile qui seraient déboutés, et de nouvelles modalités sont apparues pour permettre aux États de déroger à leurs obligations à l'égard des réfugiés inscrites dans la convention de Genève, en interceptant les demandeurs avant qu'ils n'arrivent sur leur territoire.

Sur le plan international, la gestion de la migration internationale a reçu peu d'attention durant l'après-guerre, contrairement à ce qui s'est fait en matière de commerce et de finance. La seule exception a été la mise sur pied d'un système pour protéger les réfugiés, avec la création d'un organisme – le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés – et de deux instruments légaux – la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et le Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967 – qui élargissaient la portée du droit des réfugiés. Pour ce qui est des migrations de travailleurs, même si des ententes bilatérales ont été conclues entre États de destination et d'origine, aucun instrument légal ni aucune organisation visant à gérer les flux de personnes n'a été créé durant cette période (Zolberg 1992 ; Felblum 1999)².

Les événements des 20 dernières années ont considérablement modifié la dynamique de la migration internationale et l'attitude des États. L'arrivée massive de demandeurs d'asile au milieu des années 1980, en raison, d'une part, de situations particulièrement instables et violentes dans les pays africains et

d'Europe de l'Est, et, d'autre part, des plus grandes restrictions imposées par les pays industrialisés aux migrations de travailleurs, a ébranlé les systèmes nationaux d'examen des demandes dans la plupart des pays du monde industrialisé. La présence de plus en plus importante de réseaux sociaux, à travers lesquels des groupes ou des communautés de migrants ont su maintenir ou accroître les flux de personnes vers les pays de destination en dépit des restrictions imposées par ceux-ci, a accru la perception que les États étaient incapables de contrôler ces flux. Enfin, de nouvelles conditions économiques et démographiques font en sorte que les économies des États industrialisés ont des besoins de main-d'œuvre – qualifiée, surtout – qui nécessitent l'élaboration de nouvelles politiques de recrutement de migrants. On pourrait ajouter à cette liste les événements du 11 septembre 2001, qui, chez nombre d'analystes et de décideurs, ont facilité l'établissement de liens entre la migration, le terrorisme et le contrôle des frontières³. On verra d'ailleurs peut-être se développer une nouvelle approche du contrôle des migrations illégales, plus militarisée que jamais auparavant. Cette tendance est présente dans les initiatives prises à Washington, mais également à Ottawa, à propos des frontières, et le phénomène a également donné une nouvelle légitimité à la recherche d'un contrôle plus serré des frontières de l'Union européenne, discuté dès 1997 autour du traité d'Amsterdam.

Depuis les années 1990, on note une nette augmentation du nombre d'initiatives multilatérales ayant pour but de gérer le phénomène migratoire. La plupart de ces initiatives visent une meilleure gestion des relations de coopération entre les États sur le plan du recrutement, du retour et de l'embauche de travailleurs migrants, mais quelques ententes concernent également des droits à reconnaître aux migrants. Les initiatives multilatérales sont surtout de portée régionale, mais – il est important de le préciser – il s'agit alors d'un régionalisme ouvert. En d'autres mots, ces mesures de coopération s'insèrent dans des efforts plus larges visant à favoriser des systèmes régionaux qui sont compatibles les uns avec les autres.

Ces initiatives s'inscrivent également dans un contexte économique, politique et idéologique particulier. D'abord, elles ne cherchent pas à miner le pouvoir des États, au contraire. Comme le soulignent Martin et al., la gestion de la migration internationale est au cœur de l'identité nationale et de la souveraineté des États (Martin et al. 2000). Reconnaître, comme le font la

plupart des spécialistes qui analysent les statistiques migratoires, que la migration internationale va se poursuivre, que les facteurs qui poussent les gens à quitter leur pays d'origine pour s'installer ailleurs temporairement, de façon transitoire ou définitivement, vont, sinon s'accroître, du moins se maintenir à court et moyen terme⁴ n'est pas un aveu d'échec des États⁵. Les États continuent de maîtriser la situation mais, selon cette logique, leurs intérêts se rapprochent.

Les outils conceptuels disponibles en relations internationales ne permettent pas de comprendre de façon satisfaisante la dynamique complexe de la gestion multilatérale de la migration internationale, ni non plus de concevoir la forme qu'elle prend. Le terme *gouvernance*, par exemple, d'abord introduit en économie dans les années 1970 pour traiter de la bonne gestion des entreprises privées, est apparu en relations internationales au début des années 1990 pour souligner le manque d'efficacité et la nécessité de déléguer des responsabilités de gestion à des acteurs autres que les États. Il a contribué, en ce sens, à souligner l'implication grandissante de différentes catégories d'acteurs (États, organisations internationales et acteurs privés) dans la gestion de problèmes mondiaux. Son principal défaut, en ce qui nous concerne, tient à son manque de mise en contexte, normative et politique, des efforts de gestion comme s'il sous-entendait que la gestion n'était qu'une affaire de technique et d'expertise. En fait, on pourrait aussi faire la critique inverse, à savoir que ce concept comporte une normativité implicite, la promotion d'une gestion plus éloignée du contrôle étatique, une gestion « en dehors des autorités étatiques [qui associe] les acteurs de la société civile à la gestion collective » (Kebabdjian 2002 : 244). L'interaction et le jeu des rapports de force entre agents privés et État sont pourtant au centre de la nouvelle gestion multilatérale de la migration internationale ; ils méritent donc d'être analysés plutôt que tenus pour acquis.

Un autre concept souvent associé aux questions de gestion en relations internationales, celui de *régime*, possède lui aussi ses avantages et ses limites. En mettant l'accent sur les processus de coopération entre les États, il permet de comprendre le contexte normatif dans lequel les intérêts sont formulés et les positions négociées⁶. Ainsi, l'attention portée aux processus mêmes de négociation, et notamment à l'internalisation des intérêts, des normes et des modalités dans chacun des États faisant partie du régime, fait de ce concept un outil heuristique fort important (Kebabdjian 2002). Il souffre toutefois d'une optique

trop « stato-centrée » (Strange 1982), qui a des conséquences importantes sur l'analyse, en ce qui concerne la reconnaissance d'acteurs non étatiques et la division posée comme naturelle entre les sphères politique et économique. Or, dans la gestion multilatérale de la migration internationale, les transformations interviennent dans un contexte économique et politique particulier, celui de l'intégration régionale et de la reconfiguration des rapports entre l'État et certains éléments de la société civile, en l'occurrence les acteurs économiques.

Notre analyse s'emploiera donc à combiner certaines des forces des concepts de *régime* et de *gouvernance*. Nous y ajouterons cependant deux aspects importants. D'abord, nous nous emploierons à faire ressortir le contexte plus large de l'économie politique, c'est-à-dire des rapports de force politiques sous-jacents à l'intégration économique régionale. Ensuite, nous insisterons sur l'effet des modalités des politiques mises en place. Nous démontrerons que ces politiques de gestion ne sont pas un véhicule neutre, mais qu'elles constituent plutôt des mesures qui conditionnent les préférences, la dynamique et même la présence des acteurs. Nous soulignerons donc non seulement que la plupart des initiatives multilatérales de gestion de la migration internationale interviennent dans des régions où se font des efforts significatifs d'intégration économique, mais aussi que la gestion migratoire représente l'une des composantes importantes de l'approfondissement des échanges, de la régionalisation des activités de production et d'une transformation de la relation entre acteurs étatiques et non étatiques.

La prépondérance du droit dans la gestion de la migration internationale

Depuis les années 1990, la coopération internationale prend des formes institutionnelles et légales beaucoup plus développées. Cette « juridicisation »⁷ des relations internationales se manifeste entre autres à travers les processus de coopération au sein de l'Union européenne, notamment avec l'importance qu'ont prise d'une part les traités conclus par ses membres et d'autre part les jugements de la Cour européenne des droits de l'Homme. La création de l'Organisation mondiale du commerce est aussi à l'origine de cette importance de plus en plus grande du droit dans les relations internationales. On en retrouve également l'illustration dans l'amélioration du régime des droits de la personne et du droit humanitaire. Le degré de centralisation et la portée du droit varient selon les

domaines et selon les enjeux présents. Le cadre légal peut être normatif ou, encore, se juridiciser⁸. Dans certains cas, le cadre légal est normatif, c'est-à-dire que la définition et l'application des règles sont souples. Dans d'autres cas, le cadre légal se juridicise, c'est-à-dire que le pouvoir de définir et d'appliquer les règles est centralisé et que celles-ci deviennent obligatoires. Quoi qu'il en soit, on remarque une tendance accrue à la juridicisation des enjeux dans plusieurs domaines.

La gestion multilatérale de la migration internationale n'échappe pas à ce phénomène de l'omniprésence du droit international. Le droit des réfugiés, issu de la Convention relative au statut des réfugiés et élargi par le Protocole relatif au statut des réfugiés qui a par la suite étendu la portée géographique et historique de la définition de « réfugié », est l'un des principaux instruments dans ce domaine. Précisons toutefois que la portée du droit des réfugiés est limitée à une catégorie de migrants et que son extension à d'autres catégories demeure fort douteuse, étant donné les changements des 15 dernières années qui ont remis en question certains fondements de ce régime (Goodwin-Gill 2000). Ainsi, la définition très floue donnée au terme « réfugié » a permis pendant un certain temps aux défenseurs des droits des migrants de croire qu'on pourrait y inclure les « réfugiés économiques » ; cependant, en raison de la complexité des processus impliqués, cette définition élargie ne fait pas l'unanimité chez les experts et n'est pas acceptée par les responsables du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) (Goodwin-Gill 2000). La crise des réfugiés des années 1990 a pratiquement mis un terme aux espoirs des défenseurs des droits des migrants, en limitant davantage le rôle de la convention – à cause de la mise en place, par les États signataires, de mesures qui leur permettraient de se soustraire à leurs obligations à l'égard des demandeurs d'asile (comme les stratégies visant à empêcher l'entrée des requérants sur leur territoire) – et celui du HCR – à cause de la réduction des budgets alloués à ses activités.

Toujours sur le plan du droit international public, il existe aussi d'autres instruments légaux, comme les traités sur les droits de la personne, mais leur application aux migrants demeure limitée, d'autant plus qu'ils ne précisent pas les obligations des États les uns face aux autres en ce qui concerne la coopération en matière de gestion migratoire. À cet égard, il est instructif de noter l'appui très mitigé qu'a reçu, depuis plus de 10 ans, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Ce texte constitue le document légal le plus complet en la matière et vient préciser les

obligations des États à l'endroit des migrants qui sont sur leur territoire. Cette convention n'a, jusqu'à ce jour, été ratifiée que par une vingtaine de pays, et parmi lesquels aucun n'est un pays de destination situé dans les régions développées⁹.

Les limites du droit international public en matière migratoire sont aussi évidentes sur le plan des politiques. Généralement, les traités se limitent à l'énoncé de normes, laissant ainsi aux États une très grande latitude pour décider de l'application de ces normes. Or c'est précisément dans l'application de ces normes que les efforts de coopération entre les États ont été les plus nombreux ces dernières années. Est-ce à dire que la gestion multilatérale de la migration internationale ne peut être encadrée et inspirée par le droit international ? Précisons d'abord que l'influence du droit peut être constante même en l'absence de rapport ou de contrôle direct. Ce phénomène s'explique en grande partie par l'existence d'un pouvoir normatif, c'est-à-dire un pouvoir de persuasion à travers l'énoncé de normes générales. De plus, on note que le phénomène de juridicisation ne provient pas seulement du domaine du droit international public. Le droit privé international, qui régit entre autres les relations commerciales internationales, peut également être source de normes. Des rapprochements entre le droit international public et le droit privé international, conceptuellement et historiquement séparés, deviennent de plus en plus concevables dans le contexte où la gouvernance accorde désormais un rôle aux acteurs publics mais aussi à ceux privés dans la gestion des affaires publiques (Cutler 2001).

En effet, malgré les limites du droit international public, on remarque que la coopération interétatique dans la gestion de la migration internationale se juridicise de plus en plus, ce qui était autrefois impensable en raison, d'une part, de la prérogative des États en matière de contrôle des frontières et, d'autre part, des différences importantes entre les États par rapport à leurs besoins et à leurs stratégies de contrôle de la migration internationale – par exemple entre les pays d'immigration et les pays qui ne recevaient que des travailleurs migrants sur une base contractuelle et temporaire. Mais l'implantation des migrants et le droit à la réunion familiale dans les pays qui invitent des migrants sur une base temporaire – en Europe de l'Ouest, par exemple – de même que le recours croissant aux permis temporaires de travail dans les pays d'immigration – comme le Canada et les États-Unis – tendent à amoindrir ce type de différence. Les politiques migratoires se distinguent également par le type

de contrôle qu'elles privilégient, soit les contrôles internes ou externes. Les contrôles internes sont des dispositions qui visent à contrôler les migrants au moyen des mesures de contrôle du marché du travail, des permis de séjour ou des naturalisations (Hammar 1992). Ces mesures étaient beaucoup plus nombreuses en Europe occidentale, alors que les mesures externes, qui consistent à intercepter à la frontière, voire à contrôler les migrants potentiels avant leur arrivée sur le territoire, étaient surtout mises en pratique aux États-Unis. Aujourd'hui, ces distinctions s'estompent dans la mesure où les États qui constituent des aires d'arrivée adoptent des mesures complexes et combinées de contrôles à la fois externes et internes, ainsi que de nouvelles mesures dans le cadre des efforts de coopération régionale ou supranationale¹⁰.

Dans ce contexte de convergence, certaines règles tirées du droit commercial international semblent inspirer la gestion de la migration internationale. Le droit commercial international gère les divers aspects des relations commerciales, de la formulation de contrats pour la vente internationale de biens à la procédure d'arbitrage pour la résolution de différends commerciaux, en passant par des ententes pour le transport de marchandises et les arrangements en matière d'assurances (Cutler 2001 : 481). On observe que les États ont de plus en plus recours à des formes de gestion empruntées aux règles du commerce de biens et de services, par exemple en ce qui concerne le déplacement de main-d'œuvre associée à des services donnés, sous l'égide de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS ou GATS), ou en ce qui a trait aux règles qui favorisent le traitement rapide et technique des cas d'erreurs ou de fraudes et les recours possibles dans ces situations. Par ailleurs, le contexte actuel d'intégration économique régionale est particulièrement propice à l'adoption de ces règles dans le domaine de la gestion migratoire, favorisant ainsi une gestion libérale et optimale des flux de personnes.

Le rapprochement et l'harmonisation des normes et des politiques nationales en matière migratoire répondent sans doute en partie au besoin de convergence entre les intérêts de différents États. Toutefois, le vide juridique dans lequel ils s'inscrivent mérite un examen plus attentif, notamment dans un contexte où l'on remarque une multiplication des moyens d'intervention qui visent à contrôler les migrants, moyens qui auparavant demeuraient limités. On a ainsi élargi l'étendue des pratiques légales au-delà de l'espace national qui est internationalement reconnu aux États, telles que l'interception en haute mer, la détention dans

les aéroports ou les ententes sur la circulation des personnes reliées à l'échange de services. On a également créé des systèmes sophistiqués d'échanges de renseignements sur les personnes migrantes. Tous ces instruments ont été conçus dans le but de mieux gérer les flux migratoires au-delà des frontières mêmes des États, mais en l'absence de règles ou de normes juridiques précises. Cela pose des risques de confrontation entre États, sans compter les violations probables des droits de la personne dans de tels contextes. Nous explorerons plus loin les conséquences de cette tendance, après avoir présenté les initiatives multilatérales qui se développent depuis les années 1990.

Les initiatives multilatérales de gestion de la migration internationale

La gestion de la migration internationale touche au moins trois domaines d'activité publique : les politiques publiques, les relations interétatiques et les droits de la personne. Plus précisément, la gestion de la migration internationale peut inclure les politiques d'immigration, les ententes bilatérales et multilatérales sur les contrôles frontaliers, les ententes économiques sectorielles qui supposent la circulation de personnes, les mesures de sécurité et les services de renseignements, les programmes d'aide au développement qui contiennent parfois des clauses favorisant le retour des migrants ou ralentissant l'exode des personnes, et, enfin, les ententes sur le respect des droits de catégories précises de migrants. À travers cette grande diversité, on peut discerner deux grands types d'initiatives de coopération multilatérale, tous deux influencés par des contextes d'intégration économique, à court ou à moyen terme. Ce sont, d'une part, les initiatives axées sur les contrôles et les restrictions de la migration internationale et, d'autre part, les mesures multilatérales visant à faciliter le mouvement des personnes. Ces deux types d'initiatives ont émergé dans les années 1990, une période où l'on prévoyait une crise migratoire qui nécessiterait une réponse cohérente de la communauté internationale. C'est à cette époque que la notion de « migration ordonnée », lancée entre autres par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et rapidement reprise par des organismes comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Organisation pour la

coopération et le développement économique (OCDE), a été présentée comme le principe directeur qui pouvait guider les États dans l'élaboration de politiques migratoires adaptées aux changements, dans une perspective d'harmonisation internationale. Ce concept fait référence aux migrations légales et souhaitées par les États permettant la sécurité et la protection des droits de tous les intervenants (OIM 2000).

Le tableau suivant (page 10) montre le grand nombre d'initiatives multilatérales prises au cours des années 1990 et qui demeurent en place aujourd'hui.

Les mesures restrictives

L'examen du tableau fait apparaître l'écart important entre les mesures de contrôle, qui servent à limiter les flux, la direction, la densité et les formes de la migration internationale, et celles qui visent à promouvoir des mouvements de personnes particuliers. Les initiatives touchant le contrôle et l'adoption de mesures restrictives sur le plan multilatéral sont beaucoup plus importantes et portent autant sur la recherche de discussions soutenues à propos du contrôle des migrations que sur des mesures plus précises concernant les réfugiés, les personnes déplacées ou les réseaux de migration clandestine. De façon générale, ce sont les réseaux de migration clandestine et la contrebande des êtres humains qui ont retenu l'attention des experts et des décideurs au cours des années 1990¹¹. Contrairement à l'adoption de mesures visant à renforcer les contrôles frontaliers dans les pays de destination, la lutte contre les migrations clandestines avait des implications nettement multilatérales. Cette lutte exigeait non seulement que les pays de destination partagent les données recueillies par leurs services de renseignements, mais aussi que les pays de transit adoptent des systèmes d'enregistrement statistique et de contrôle frontalier fiables, et que les pays d'origine mettent en place des mesures législatives permettant, entre autres, la criminalisation des actes de contrebande des êtres humains. La lutte contre les réseaux de migration clandestine a permis une mobilisation importante de la communauté internationale dans diverses régions, et elle a su rallier des pays tant d'origine que de destination, pourtant très différents. Cette coopération rend possible une lutte plus efficace contre le crime organisé transnational, protège les droits des victimes de ces réseaux et permet de répartir les coûts des opérations de contrôle.

Plusieurs organismes ont joué un rôle de fer de lance dans la mise en œuvre de ces initiatives. Sur le plan du nombre d'initiatives et de régions impliquées, c'est l'OIM qui se distingue, tant par le nombre impression-

nant de conférences régionales sur les migrations qu'elle a coparrainées que par l'effort particulier qu'elle a fait pour impliquer les États d'origine, de transit et de destination. Ainsi, des initiatives ont été lancées en Asie, dans le cadre du processus de Manille, coordonné par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), et dans le cadre de la consultation Asie-Pacifique, coparrainée par l'OIM et le

Tableau 1 Initiatives multilatérales de gestion de la migration internationale		
Échelle de coopération	Mesures restrictives	Mesures incitatives
Internationale	<ul style="list-style-type: none"> • OSCE (Document de Moscou, 1991) • Convention de l'ONU contre le crime organisé transnational • OIM : programmes de prévention, de protection et de punition • Conseil de l'Europe • IGC 	<ul style="list-style-type: none"> • AGCS et Mode 4
Régionale	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Puebla-Panama • Processus de Manille et déclaration de Bangkok • Processus de Budapest • Traité d'Amsterdam (Argo, Agis, Eurojust) • Conférence organisée conjointement par l'ONU et le CEI • RCM ou processus de Puebla • APC 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Puebla-Panama • EEE • Accords Europe • ALENA • ZLEA

Sources : Union européenne, Europa, service en ligne, novembre 2002 ; Martin 2000 ; Klekowski von Koppenfels, 2001 ; OIM en ligne <http://www.iom.int/defaultmigrationweb.asp> ; IGC, 1997 ; ICMPD, 1997 ; Nielson 2002. Compilation de l'auteure.

Légende :

Déclaration de Bangkok : Australie, Bangladesh, Brunei Darussalam, Cambodge, Chine, Indonésie, Japon, Laos, Malaisie, Myanmar, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Rép. de Corée, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande, Vietnam.

Processus de Budapest : Albanie, Allemagne, Australie (observateur), Autriche, Biélorussie, Belgique, Bulgarie, Canada (observateur), Centre des Nations unies sur la prévention du crime, Commission européenne, Conseil de l'Europe, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Europol, Fédération de Russie, Finlande, FYROM, France, Georgie, Grèce, HCR, Hongrie, ICMPD, IGC, Interpol, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Norvège, OIM, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Tunisie (observateur), Turquie, Ukraine.

Processus de Manille : Processus de coopération multilatérale régionale enclenché en avril 1999 lors du Symposium international sur les migrations, tenu à Bangkok. Les États présents et ayant signé la déclaration de Bangkok sur la migration clandestine sont : Australie, Bangladesh, Brunei Darussalam, Cambodge, Chine, Indonésie, Japon, Laos, Malaisie, Myanmar, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Région administrative de Hong Kong, République de Corée, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande, Vietnam.

Note : Veuillez vous référer à la liste de sigles où vous trouverez la définition des mesures incluses dans ce tableau.

Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), pour faciliter le dialogue et la coopération entre les pays d'Asie et d'Océanie. La déclaration de Bangkok sur les migrations clandestines, signée en 1999, a permis aux 18 participants de reconnaître les migrations internationales comme étant un problème nécessitant une solution multilatérale. Le processus de Manille et la déclaration de Bangkok ont encouragé l'imposition de peines criminelles aux passeurs et aux réseaux de migration clandestine en Asie du Sud-Est.

Pour ce qui est de l'Europe, il faut préciser trois choses. D'abord, la libre circulation des personnes entre les pays membres de l'Union européenne (UE) était déjà reconnue dans le traité de Rome (1957), mais a surtout été mise en pratique en 1986 avec l'Acte unique sur la création d'un marché intérieur. Les modalités sont demeurées exclusivement du ressort intergouvernemental jusqu'à la ratification du traité de Maastricht (1992). Les initiatives régionales des années 1990 ont porté sur les liens entre l'UE et les régions limitrophes, ainsi qu'entre les pays membres de l'UE eux-mêmes. C'est dans ce cadre que la convention de Schengen prend tout son sens¹². Certaines des dispositions de cette convention élaborée en dehors des cadres de l'Union européenne font maintenant partie des initiatives communautaires en matière d'asile et de visas, et ce depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999. Ce dernier traité prévoit que d'autres mesures deviendront communautarisées dans un délai de cinq ans, soit au cours de l'année 2004. Les objectifs visés, tels que présentés au conseil de Tampere, sont au nombre de quatre : partenariat avec les pays d'origine ; régime d'asile européen commun devant déboucher sur une procédure d'asile commune ; traitement plus équitable pour les ressortissants de pays tiers ; gestion plus efficace des flux migratoires. De façon à atteindre certains de ces objectifs, l'Union européenne a mis en place diverses unités de décision et des programmes de coordination – par exemple, Eurojust, formé de procureurs et de magistrats des pays membres, et qui contribue à la création d'un réseau judiciaire à l'échelle de l'Union européenne. Le programme d'action concernant la coopération administrative dans le domaine des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (Argo) a été instauré en juin 2002 et représente l'un des piliers techniques visant à accroître la coopération en matière judiciaire, pénale et administrative. Il est accompagné depuis juillet 2002 du programme-cadre concernant la

coopération policière et judiciaire en matière pénale (AGIS). Ces mesures et ces actions visent essentiellement à harmoniser les politiques des pays membres de l'Union européenne quant à la gestion de leurs frontières extérieures. Parmi les initiatives de l'UE reliées aux pays de l'Est, on doit souligner le rôle du programme Odysseus qui, de 1998 à 2001, a servi de tremplin pour la formation, l'échange et la coopération concernant les politiques d'asile, d'immigration et de franchissement des frontières extérieures. Ce programme sera vraisemblablement remplacé par des négociations plus directes entre les 10 pays qui veulent actuellement adhérer à l'UE et l'UE elle-même.

L'une des organisations régionales qui fonctionnent en dehors des compétences de l'UE, mais de façon très complémentaire, est le processus de Budapest. Cette conférence, mise sur pied grâce aux efforts fournis par l'Allemagne en 1991, a officiellement été lancée en 1993, avec 26 pays participants, de part et d'autre de l'ancien rideau de fer. L'objectif principal, alors et encore aujourd'hui, consiste à trouver des moyens pour mieux répondre aux pressions migratoires en provenance des pays d'Europe de l'Est. La conférence se veut une instance de consultation au niveau politique, dans le but de mobiliser les participants dans la recherche de mesures qui permettront la création d'un système durable de gestion ordonnée des migrations internationales entre les pays impliqués (Klekowski von Koppenfels 2001). Au fil des ans, le processus de Budapest a permis la formulation de recommandations sur la gestion des frontières et l'immigration, parmi lesquelles certaines ont été reprises dans le cadre des négociations en vue de l'adhésion de pays d'Europe de l'Est à l'UE. En raison de la préoccupation soutenue des participants face à l'étanchéité des frontières, une grande partie des recommandations du processus de Budapest porte sur la lutte contre l'immigration clandestine : de la définition commune de la contrebande des êtres humains à la portée extra-territoriale de certaines dispositions légales nationales, en passant par l'adoption de pénalités judiciaires comparables (ICMPD 2001).

Si l'OIM joue un rôle moins central en Europe qu'en Asie ou en Amérique latine, c'est qu'il existe bon nombre d'autres organismes et traités actifs européens. L'Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC) est l'une des premières initiatives à avoir vu le jour, au milieu des années 1980 ; son objectif était d'encourager les discussions sur les divers régimes de réfugiés et d'asile que l'on trouve dans les trois régions concernées. La

croissance du nombre de réfugiés en Europe durant les années 1990 a particulièrement retenu l'attention de l'IGC. Le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont également organisé, au début des années 1990, des forums pour discuter des questions et problèmes reliés aux réseaux de migration clandestine, en vue de sensibiliser les politiciens aux enjeux économiques, humanitaires et de sécurité. Ces organismes ont réussi à persuader les États à s'engager à éliminer cette forme de crime.

En Amérique, les mesures pour contrôler la migration internationale découlent de deux types d'initiatives – d'une part les ententes bilatérales et, d'autre part, les processus multilatéraux, qui sont relativement nouveaux.¹³ On peut affirmer que les États-Unis, en raison de leur position économique et politique dominante dans le monde – ils sont le principal pôle d'attraction des migrants en provenance du Mexique et de l'Amérique centrale –, influencent largement les formes que prend la gestion des migrations internationales dans la région. Ainsi, il est important de noter que les États-Unis ont davantage procédé par accords bilatéraux, par exemple le programme Bracero (sur les travailleurs migrants), en vigueur entre 1942 et 1964 (Martin et al. 2000). Au cours des années 1980, les États-Unis et le Mexique ont créé la US-Mexican Commission on Migration Issues dans le but de faciliter une gestion commune de la migration. De cette façon, le Mexique a pu obtenir une protection consulaire pour les ressortissants mexicains aux États-Unis, et les deux États se sont entendus pour accroître leur coopération dans la lutte contre la migration illégale (Miller 2000).

Pour le Canada, la gestion multilatérale de la migration internationale a fait son apparition dès les années 1990, avec sa participation au Processus de Puebla, à peu près en même temps que la coopération bilatérale initiée avec les États-Unis. Les événements du 11 septembre 2001 ont eu pour effet de rapprocher le Canada et les États-Unis en matière migratoire. Avant les événements du 11 septembre, la plupart des initiatives bilatérales canado-américaines s'inscrivaient dans des efforts d'ouverture de la frontière pour faciliter la circulation de marchandises et de personnes, qu'elles soient touristes ou gens d'affaires. On retrouve dans cette catégorie les programmes NEXUS (programme de voie rapide) et EXPRES (Expéditions rapides et sécuritaires). Après le 11 septembre, les mesures bilatérales qui ont été prises visaient une plus grande harmonisation des contrôles aux frontières, et particulièrement le contrôle de la mobilité des personnes. Parmi ces mesures, notons l'accord sur la frontière intelligente

entre le Canada et les États-Unis. Celui-ci consiste à combiner des mesures de sécurité de type politique extérieure, en l'occurrence la signature d'un document sur les pays tiers sûrs, avec des mesures de type sécurité intérieure ou lutte contre le crime, notamment la coordination des services de renseignements (les équipes intégrées d'application de la loi à la frontière). Font également partie de l'accord la mise en place d'équipes communes de douaniers dans certains ports, ainsi que l'organisation d'exercices conjoints de formation en matière de lutte contre le terrorisme (Gouvernement du Canada 2002)¹⁴.

Une initiative multilatérale, qui concerne la circulation des personnes, a également vu le jour en Amérique au cours des années 1990. Le processus de Puebla, ou Regional Conference on Migration (RCM), est une initiative du Mexique parrainée par l'OIM. Le processus de Puebla a été lancé en 1996, avec pour objectif de mieux coordonner les politiques d'immigration des pays de l'Amérique centrale, des Caraïbes et de l'Amérique du Nord. Son plan d'action, adopté en 1997, touche à cinq domaines d'intervention : la formulation de politiques migratoires ; le développement et la migration ; la lutte contre la contrebande des êtres humains et les réseaux de migration clandestine ; le retour des migrants en provenance d'autres régions ; les droits de la personne (Pellerin 1999). La RCM a surtout mis l'accent sur l'objectif touchant la contrebande des êtres humains, puisqu'il y avait là une volonté politique probablement plus grande de la part de plusieurs États membres, dont les États-Unis et le Mexique¹⁵. Au-delà des objectifs, les réalisations du processus de Puebla ont porté, depuis 1997, davantage sur le rapprochement entre les législations nationales en matière de contrebande des êtres humains que sur la création de systèmes informatiques aptes à gérer les données sur les entrées et les sorties de personnes, ainsi que sur la formation des agents de l'immigration et des douanes dans les pays concernés (RCM 2002).

En somme, les initiatives portant sur le contrôle restrictif de la migration internationale semblent prendre de l'ampleur, en raison tant du nombre croissant d'États et de régions qui y sont impliqués que des obligations auxquelles s'engagent les pays participants et signataires. Certains ont attribué ce plus grand intérêt à la « menace sociétale » posée par l'arrivée de migrants et de demandeurs d'asile dans les pays industrialisés depuis la seconde moitié des années 1980 (Weaver et al. 1993, et la critique dans Bigo 2002 ; Huysmans 2002). D'autres ont insisté sur le fait que, dans un contexte de mondialisation, de

déclin de l'autorité étatique et de recul du soutien populaire, les États cherchent à se doter de nouvelles fonctions afin de légitimer leur existence (Bigo 2002). Autrement dit, les États utiliseraient les menaces à leur sécurité posées par la migration pour mettre de l'avant des initiatives qui visent à asseoir leur légitimité et leur pouvoir. Cette analyse est intéressante, ne serait-ce que parce qu'elle démontre le lien de plus en plus courant qui est fait entre sécurité et migrations, entre frontières et contrôles migratoires – lien qui, selon cette logique, est souvent délibérément construit de toutes pièces afin de déplacer le problème, de renforcer l'autorité de l'État – ou les deux à la fois. Ces analyses restent cependant silencieuses sur le lien entre renforcement des contrôles migratoires et intégration économique régionale. Or, c'est précisément dans un contexte d'élargissement et de redéfinition de la fonction économique de la frontière que ces efforts s'inscrivent, tant en Amérique du Nord qu'en Europe de l'Ouest. En Europe, c'est la création d'une aire de liberté, de sécurité et de justice qui est au cœur des pourparlers sur la frontière extérieure, rigide et sécuritaire, alors que, sur le plan interne, on élabore une frontière souple et de plus en plus intégrée. On retrouve une approche semblable en Amérique du Nord dans un contexte de libéralisation des échanges et de nécessité de garantir la sécurité de l'espace économique qui se construit. Ce contexte conditionne en grande partie les pressions migratoires que les États tentent de maîtriser. De façon à mieux comprendre ce contexte, il faut également discuter de ce qui se fait en termes d'incitation à la mobilité des personnes sur le plan multilatéral.

Les mesures incitatives

En 2000, les Nations unies ont déposé un rapport percutant sur le déclin démographique dans les pays industrialisés et la nécessité d'envisager une immigration de remplacement, pour ce qui touche autant le marché du travail que les systèmes sociaux dans leur ensemble. Ce rapport, intitulé *Replacement Migration : Is it a Solution to Declining and Aging Population ?*, a lancé un débat dans les milieux politiques et chez les experts sur la nécessité d'attirer les migrants, de même que sur des solutions de remplacement pour accroître le taux de gens actifs dans la population ainsi que sur les transformations que ces changements pourraient engendrer. Il est intéressant de noter que, en dépit de la portée très large du rapport, les autorités politiques de l'Union européenne ont mis l'accent surtout sur l'ouverture à l'immigration d'experts et de personnel hautement

qualifié. En fait, l'essentiel des mesures incitatives prises au niveau national et multilatéral vise cette catégorie de migrants.

Contrairement aux initiatives visant à réduire les flux migratoires, celles qui tentent d'ouvrir les frontières sont plutôt timides. Le contraste peut paraître paradoxal pour un observateur des relations internationales, dans la mesure où, les enjeux de nature économique étant plus complémentaires que ceux qui touchent la sécurité, la coopération internationale sur le plan économique est censée être généralement plus facile que la coopération sur le plan de la sécurité. Ce paradoxe s'explique sans doute par le fait que la migration internationale n'est pas qu'une question économique, même si les économistes ont longtemps considéré les migrants comme étant un facteur de production, comme le capital. Les réflexions sur les risques pour l'intégrité, les valeurs et les traditions de la société – c'est-à-dire la « sécurité sociétale », pour utiliser une expression très contestée –, les enjeux relatifs à l'intégration et les entorses faites aux droits de la personne, trois questions soulevées par certaines dynamiques migratoires, sont autant d'illustrations de la complexité de la migration internationale sur le plan social, tant pour les pays d'accueil que pour les pays d'origine.

Quant à la relative timidité des efforts multilatéraux en matière d'incitation à la migration, au moins deux raisons peuvent l'expliquer. D'abord, cela reflète en grande partie le peu d'attention accordée, sur le plan national, à une mobilité accrue des personnes au cours du xx^e siècle. La plupart des États industrialisés ont tardé ou tardent encore à reconnaître que leur économie exige l'accueil d'immigrants, ou, encore, n'arrivent pas à modifier leurs systèmes de recrutement et de sélection pour répondre rapidement aux nouvelles réalités économiques. On peut comprendre cette situation quand on observe, comme l'a fait Zolberg en 1992, que les États industrialisés ont connu entre 1950 et 1970 des années de croissance économique dans un contexte où l'offre de main-d'œuvre étrangère excédait la demande. Il n'y avait donc pas une nécessité immédiate de coordonner collectivement les mesures prises avec les États d'origine ni avec les autres États de destination. La situation qui prévaut à l'heure actuelle est sensiblement différente. D'une part, les États d'origine hésitent beaucoup plus à laisser partir leur force de travail la plus qualifiée et négocient plus fermement les remises de fonds¹⁶ et le statut de leurs ressortissants, et, d'autre part, les États de destination se font concurrence pour attirer les meilleurs cerveaux. Des organisations mul-

tilatérales telles l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) font de plus en plus valoir la nécessité de gérer collectivement cette nouvelle situation de concurrence et de circulation de migrants qualifiés, mais plusieurs États y sont encore réticents, voyant ces éventuelles mesures comme des contraintes externes peu reliées à leur réalité économique nationale ou encore comme des éléments susceptibles d'encourager l'exode des cerveaux.

Les initiatives multilatérales en matière d'incitation à la migration sont limitées aussi en raison du manque de reconnaissance de la complémentarité à l'échelle internationale des économies et des marchés du travail. Les associations professionnelles et les syndicats nationaux ont longtemps axé leurs stratégies sur la protection de leurs droits et de leurs acquis, favorisant ainsi davantage la formation des travailleurs que la concurrence avec une main-d'œuvre étrangère, et les États de destination ont défendu cette position durant une certaine période. Depuis une dizaine d'années, cependant, diverses organisations d'employeurs, des chambres de commerce et des associations d'entreprises, du secteur des services notamment, interviennent auprès des États pour faire valoir l'importance du recrutement de main-d'œuvre étrangère et de l'adoption de diverses mesures incitatives pour maintenir l'avantage comparatif des économies nationales de plus en plus ouvertes sur l'extérieur. Les États de destination sont de plus en plus sensibles à ces pressions.

Les initiatives multilatérales déjà en place consistent, d'une part, à faire avancer l'idée d'une complémentarité des marchés du travail et, d'autre part, à amener les États participants à harmoniser leurs efforts de façon à ne pas trop se nuire les uns les autres. Les initiatives d'incitation à la migration prennent généralement deux formes : elles portent soit sur le principe même d'une plus grande mobilité des migrants hautement qualifiés, soit sur les modalités de la libre circulation des personnes.

L'OIM, à travers son principe de migration ordonnée, reconnaît l'ouverture des économies et les bienfaits de la mobilité des personnes – plus précisément de certaines catégories de personnes. L'OCDE, à travers son Système d'observation permanente des migrations internationales (SOPEMI), aborde régulièrement depuis le milieu des années 1990 la question de la main-d'œuvre qualifiée. Il s'agit cependant d'un enjeu encore vague, qui n'implique pas pour l'instant de mesures concrètes.

Les stratégies mises en place pour recruter de la main-d'œuvre qualifiée ont été d'abord créées sur le plan national. Les États d'immigration, comme les

États-Unis, le Canada et l'Australie, ont fait figure de proue à ce niveau, et certains plus que d'autres. Le Canada est considéré comme un modèle, en raison du système qu'il a mis en place et qui alloue des points à des qualités recherchées chez les migrants. Ce système a d'ailleurs été adopté par l'Australie, alors que le Royaume-Uni en considère actuellement les avantages (Apap 2001). En Allemagne, un projet de loi, qui a avorté en 2003, proposait aussi une politique d'immigration comportant, parmi de nombreux incitatifs pour le recrutement de travailleurs étrangers hautement qualifiés, un système de points.

Sur le plan des modalités, l'ALENA a été l'initiateur de mesures visant à la mobilité des personnes, avec la spécification de schèmes de migrations temporaires pour des catégories spécifiques de personnes, telles que les investisseurs, les gens d'affaires et certains professionnels¹⁷. Une série de mesures bilatérales existent aussi. Par exemple, les États-Unis et le Canada ont signé en 1995 un accord sur la frontière qu'ils partagent et qui visait à faciliter la circulation de biens et de services entre les deux pays. Cet accord avait quatre objectifs : la promotion du commerce international ; la facilitation du mouvement de personnes ; une protection accrue contre le trafic de drogues et des migrations clandestines ; et la réduction des coûts pour les gouvernements et pour les utilisateurs (Coalition 2001). Un rapport récent sur l'application de cet accord indique que des discussions ont eu lieu sur huit points différents : le traitement des véhicules commerciaux ; la technologie pour la détection de la contrebande ; l'utilisation conjointe des installations ; la simplification routière « in-transit » ; les échanges d'agents de liaison ; une commission conjointe de douaniers ; les initiatives concernant les voyageurs ; et les services d'inspections alternatifs (Canada Customs and Revenue Agency 2002).

En 1999, un accord entre les services douaniers canadiens et américains appelé In-transit Preclearance Programme a été mis en application dans certains aéroports. Dans la foulée des événements du 11 septembre 2001, les autorités canadiennes ont cherché à promouvoir les échanges transfrontaliers en haussant l'exemption des douanes personnelles accordée aux résidents canadiens ayant quitté le Canada pendant sept jours ou plus. On a également annoncé que les responsables d'avions-cargos n'auraient plus à présenter de documents chaque fois qu'ils entrent au Canada ou aux États-Unis ou qu'ils en repartent. Un système intégré leur permettrait plutôt de se présenter aux services

douaniers en arrivant dans le pays de transit et en entrant dans le pays importateur (Secrétaire d'État 2002). Sur le plan multilatéral, l'Amérique du Nord a créé un mécanisme d'incitation à la migration. L'ALENA, comme on l'a déjà mentionné, contient (au chapitre 16) des dispositions concernant la circulation temporaire des personnes à des fins professionnelles. Il s'agit d'une disposition fort limitée, qui exclut la migration permanente. L'Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili (ALECC) comporte la même clause. Dans ces deux cas, des visas sont toujours nécessaires, mais disponibles à des coûts réduits. Par ailleurs, le système d'allocation des permis a été simplifié, puisque l'exigence de certification nationale des professionnels a été éliminée, de même que la condition selon laquelle il fallait, pour qu'un permis soit émis, qu'il y ait rareté de la main-d'œuvre sur le marché du travail dans le pays d'accueil (Nielson 2002).

Une deuxième initiative, beaucoup plus récente, se situe dans le prolongement du processus de Puebla : il s'agit du plan Puebla-Panama (PPP). Cette initiative a été mise de l'avant par le président Fox, du Mexique, en 2001 et vise à créer un corridor routier, ferroviaire et industriel le long de la côte pacifique qui relierait les sept pays d'Amérique centrale et le sud du Mexique. La dimension migratoire de ce plan consiste pour le moment à créer un système de renseignements sur les flux migratoires et d'enregistrement de ces flux dans l'ensemble de la région concernée. À plus long terme, on peut penser que le PPP facilitera la circulation des marchandises, du capital et de certaines catégories de personnes dans une région qui deviendra plus étroitement intégrée dans des logiques de production d'ensemble. Enfin, il faut mentionner le projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), qui comporte déjà des modalités sur la mobilité temporaire de personnes associées au commerce des services et qui pourrait s'appliquer aussi bien aux citoyens qu'aux résidents permanents (Nielson 2002).

La mise en place de mesures incitatives multilatérales dans l'UE est également timide ; cependant, elle mérite qu'on s'y attarde tant elle contraste avec la situation de restrictions migratoires de la période 1973-1990. La libéralisation des migrations suit la logique de libéralisation des marchandises et du capital et ce, dans une perspective d'élargissement. Les accords Europe, qui ont remplacé les ententes bilatérales entre des pays membres de l'UE et des pays limitrophes à l'Est, sont des accords sur le commerce et l'investissement ; mais ils comportent également des dispositions sur la libre circulation de

certaines catégories de personnes associées au commerce des services. Il s'agit ici aussi de faciliter la mobilité temporaire de certaines catégories de personnes. Il en est de même pour les accords d'Association Euro-Med, avec le Maroc et la Tunisie (Nielson 2002). Plus récemment, et depuis le début des négociations en vue de l'admission de 10 nouveaux pays au sein de l'UE, la Commission européenne en est à amorcer une stratégie significative pour promouvoir la libre circulation des ressortissants de pays tiers : c'est ce que démontre la directive qu'elle a émise concernant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante. Ces nouvelles mesures accompagnent ce qui a déjà été adopté, à savoir la directive du Conseil de l'Europe relative au statut des ressortissants de pays tiers ayant le statut de résidents de longue durée.

L'influence du droit international sur les modalités en matière de migration

L'absence d'un droit international de la migration internationale

Nous avons souligné plus haut l'absence d'un droit international des migrations qui permettrait de préciser les rôles et les obligations des États les uns envers les autres sur le plan de la mobilité des personnes. Le régime des droits de la personne et le régime des réfugiés, qui consistent à signifier aux États les règles et les obligations qu'ils doivent, en principe, respecter, existent en droit international. Les progrès qui ont été réalisés par rapport à ces droits sont l'un des changements favorables des années 1990 dans les pays industrialisés, bien qu'il reste encore beaucoup à faire sur le plan des droits et des responsabilités dans l'application des principes inscrits dans les conventions actuelles. Ainsi, les droits reconnus aux réfugiés et aux demandeurs d'asile définis dans la Convention de Genève sur le statut de réfugiés de 1951 et les droits contenus dans deux conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) qui portent sur les migrants¹⁸ sont des règles qui régissent les actions des États à l'égard de certaines catégories de citoyens étrangers. Mais ces règles ne traitent pas des politiques d'immigration, ni des visas, ni des mesures visant à gérer le séjour des migrants : tout cela reste sous la responsabilité individuelle des États. Or, c'est justement

sur ces questions que portent les initiatives multilatérales, puisque leur objectif est d'établir des règles de base et un cadre normatif à l'intérieur duquel des pratiques étatiques particulières prendraient forme. Pour certains observateurs, ces initiatives témoignent, sans plus, d'un rapprochement des intérêts de chacun, car les États se gardent bien de déléguer leur souveraineté sur une question aussi fondamentale que la migration internationale (Hollifield 2000). Deux phénomènes viennent toutefois nuancer cette thèse. D'abord, il faut constater que les règles et les normes qui se multiplient présentement sont des « éléments de réglementation de la conduite » des États (de Vareilles-Sommières 1997 : 65). Elles constituent déjà en ce sens des formes de juridicisation même si celles-ci restent timides ou très souples. En termes plus techniques, on pourrait les décrire comme des « formes variées d'institutionnalisation et d'imposition de contraintes légales aux États ». Ainsi, on peut voir le droit des réfugiés comme un ensemble de règles rigides – dans le sens où le caractère obligatoire des mesures que doivent respecter les signataires est très important – mais dont l'application demeure cependant souple, puisque décentralisée¹⁹. Cet écart pourrait avoir des conséquences sur l'application du processus de juridicisation des contrôles migratoires, c'est-à-dire si un droit et des institutions formels stipulant et surveillant les obligations de chacun ne sont pas mis en place. C'est ce que la lutte contre la contrebande des êtres humains, par exemple, semble démontrer. Progressivement, des normes sont édictées, des définitions sont formulées, des responsables sont désignés et des lois nationales sont adoptées afin de permettre le respect, par les États, de cette nouvelle obligation internationale, alors que la mise en application de tout ce système relève des prérogatives nationales pour la plupart. Les initiatives multilatérales pour lutter contre les migrations clandestines constituent l'amorce d'une juridicisation de la migration internationale, bien qu'elles adoptent une forme moins centralisée que ce qui se fait en droit international public. Cette juridicisation apparaît effectivement comme une forme assez décentralisée de gestion, puisque chaque État est tenu de voir au respect des règles. La juridicisation de la lutte contre les migrations clandestines précise aussi les responsabilités des États, en assurant la distribution des efforts consentis pour des opérations d'identification des migrants et pour l'implantation de mesures de contrôle de la migration aux frontières entre les États d'origine, de transit et de destination.

Les initiatives multilatérales visant à favoriser la mobilité et la migration internationale, même si elles sont moins nombreuses, semblent aussi devenir de plus

en plus institutionnalisées et fondées sur des principes légaux. Le processus de juridicisation est cependant différent, puisqu'il s'appuie plutôt sur des règles déjà établies, en l'occurrence celles du droit commercial international. Le droit commercial – ou droit marchand (*lex mercatoria*) – était, jusqu'au XIX^e siècle, confiné au commerce de marchandises. Il a vu son influence s'étendre au fur et à mesure que les pratiques commerciales se sont diversifiées (Cutler 1999). Concrètement, cela a conduit à étendre l'application du droit commercial international à la gestion des systèmes antitrusts et la gestion de valeurs financières, qui visent à préciser les obligations de chacun et à autoriser différents tribunaux à se prononcer sur des cas litigieux (Guzman 2001). Le droit commercial international est devenu une forme de droit international faiblement institutionnalisé et axé sur les activités économiques centrales dans les processus d'intégration régionale ; son influence sur la gestion de la migration internationale devient aussi importante.

Droit commercial international et autorité dans la gestion multilatérale de la migration
Plusieurs indications nous permettent de démontrer l'influence du droit commercial dans la gestion multilatérale de la migration internationale. Il s'agit à la fois d'une influence indirecte ou normative sur la formulation d'une vision d'ensemble, d'objectifs et de priorités, ainsi que d'une influence directe sur les stratégies adoptées pour mettre cette gestion en œuvre.

Le droit commercial international comporte un langage standardisé et un cadre normatif qui sont utilisés pour définir des problèmes, envisager des solutions et concevoir des stratégies. La première influence indirecte du droit commercial international tient à la façon de considérer les migrants comme de simples marchandises, c'est-à-dire comme des objets à transporter, les avantages et les coûts de l'opération étant alors les seuls éléments pris en compte. Il faut préciser toutefois que la marchandisation des migrants a précédé la percée du droit commercial international dans la gestion de la migration. Ainsi, dès après la Seconde Guerre mondiale, plusieurs pays industrialisés avaient des systèmes de recrutement de main-d'œuvre étrangère qui avaient tous en commun de traiter les migrants comme une force de travail, transportable et transférable selon la conjoncture économique, sans égard aux besoins et aux droits sociaux et politiques des personnes. On a en partie remédié à cette situation en protégeant de façon légale les droits de la personne dans le cas des migrants, notamment les droits à la réunion familiale et

à un traitement non discriminatoire. Le traitement des migrants comme des marchandises a connu une nouvelle phase dans les années 1990, avec ceci de différent qu'on attribue aux migrants des qualités économiques fondamentales, en l'occurrence un capital humain fondé sur leur origine, leurs traits culturels et les réseaux sociaux avec lesquels ils maintiennent des liens privilégiés. Cela est dû au fait que les politiques de recrutement de main-d'œuvre sont maintenant étroitement liées au principe de la concurrence, accepté par la plupart des pays industrialisés. Capital humain, capital social et taux de rendement deviennent des facteurs majeurs quand vient le temps de mesurer la compétitivité des économies. Dans la recherche de migrants hautement qualifiés, les gouvernements des pays industrialisés se focalisent de plus en plus sur le capital humain et social de migrants issus de milieux différents et ayant conservé des liens privilégiés avec leur pays d'origine, ce qui facilite l'amélioration de la productivité de l'économie nationale et l'accès à des marchés diversifiés émergents. Le recrutement de migrants très qualifiés est parfois même traité comme une mesure technique ayant peu à voir avec une politique d'immigration, puisque c'est l'aspect « force de travail » qui en est le centre.

L'un des principes centraux du droit commercial international est celui de libéralisation (ou libre circulation). Appliqué aux pratiques commerciales, ce principe implique l'accès aux marchés et à la concurrence. Le principe qui influence présentement les efforts de gestion mondiale de la migration internationale, notamment sur le plan du recrutement de main-d'œuvre étrangère, est donc celui de mouvement ordonné et régulé, dans le but justement de respecter l'accessibilité et la concurrence. Dans ce cadre, on recherche un équilibre entre la circulation des migrants, les besoins des marchés et les règles de la concurrence économique sur le plan international.

Cela est illustré par l'assujettissement de la liberté de mouvement des personnes à la liberté de circulation des marchandises et du capital. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS ou GATS) est un exemple éloquent des priorités en la matière. L'AGCS est un accord qui fournit un système prévisible et des conditions légales pour le commerce des services, avec comme autre objectif d'encourager les investissements, l'efficacité et la croissance. Il comporte quatre formes ou modes de circulation : (1) l'importation de services ; (2) la consommation de services sur des marchés étrangers ; (3) la présence commerciale ; et (4) la migration temporaire de personnel reliée au

commerce de services (Carzaniga 2002). C'est sur ce dernier mode que la question des migrations internationales est abordée. L'AGCS précise que la mobilité des personnes dont il est question est temporaire et qu'elle ne donne pas l'accès à l'ensemble du marché du travail dans le pays d'accueil. C'est donc uniquement pour les fins du commerce des services que la mobilité est encouragée. Les intérêts des migrants deviennent secondaires, puisque les questions de protection sociale, d'assurances et de droits des travailleurs sont exclues des ententes. Il est notoire à cet égard que deux des principes fondamentaux du commerce international, la non-discrimination et la réciprocité, ne s'appliquent pas au traitement des migrants – les politiques concernant les visas et les restrictions à l'accès aux marchés du travail demeurant la prérogative des États – mais plutôt aux entreprises qui exportent les services en question. Il faut savoir aussi que cet accord ne concerne pas les conditions de développement économique dans les pays d'origine, non plus que les coûts associés, dans ces mêmes sociétés, à l'exode des cerveaux. Mais l'impact de cette mesure sur la gestion étatique des politiques migratoires est grand, notamment à cause de l'effet d'entraînement que cela provoque. Une proposition circule actuellement au sein de l'OMC sur la création d'un « visa GATS », qui serait spécialement conçu pour le commerce des services, et qui pourrait accélérer les procédures d'examen imposées par les États d'accueil. Cette proposition, soumise par l'Inde, est fort populaire auprès des associations représentant le secteur des services aux États-Unis et dans l'Union européenne (UE) (Zutshi et al. 2002). Les principes de la libre circulation, de l'accès aux marchés et de la protection des investissements qui caractérisent le droit commercial semblent donc l'emporter quand on observe les mesures prises à l'échelle internationale – et même régionale – pour favoriser une plus grande mobilité de personnes. Les principes émis par le GATS sont devenus un point de référence dans la plupart des accords de libre-échange, mais aussi dans la libéralisation des politiques d'immigration des pays industrialisés²⁰.

L'influence du droit commercial international se manifeste aussi du point de vue des modalités d'application des principes commerciaux. En fait, les accords multilatéraux tendent à enchâsser ces principes dans les ententes. D'abord, parce que les ententes constituent une contrainte pour les États qui, disposant d'une certaine marge de manœuvre, ne peuvent cependant revenir sur leurs concessions une fois qu'ils les ont soumises, puisqu'elles ont été avalisées par les

participants : c'est le principe du loquet, qui enchâsse automatiquement les dispositions diverses dans des accords ayant force de loi. Dans les actions prises par la Conférence régionale sur les migrations (RCM), et de même dans l'UE, les États qui acceptent des mesures ne peuvent unilatéralement les rejeter par la suite, c'est-à-dire sans obtenir l'accord de leurs partenaires. De plus, le « mécanisme de négociations horizontales » réduit également le pouvoir de décision des États : tous les secteurs – ou, dans ce cas-ci, tous les services – pouvant figurer dans une clause et faisant partie de la même famille d'industries sont automatiquement concernés par une nouvelle mesure une fois celle-ci adoptée, à moins d'exceptions clairement spécifiées par les États. Cette modalité invite à la généralisation et accentue l'influence des principes libéraux dans la gestion de la migration internationale. On en voit déjà des illustrations dans les décisions adoptées par les États ou les ensembles régionaux dans leurs ententes sur les services. La Commission européenne, par exemple, a émis en 2001 une directive, déjà adoptée par le Parlement européen et soumise au Conseil européen, relative aux ressortissants de pays tiers et à l'exercice d'un emploi rémunéré. Il s'agit de la première directive de cette ampleur, qui vise à favoriser le recrutement de main-d'œuvre étrangère dans l'UE. Dans la justification de cette directive, la Commission indique que cette dernière est « totalement compatible avec les engagements pris par la Communauté et ses États membres dans le cadre de l'AGCS, puisqu'elle vise à faciliter davantage le commerce des services ». Cette initiative de la Commission a été suivie, en 2003, d'un énoncé de principe sur l'immigration, l'intégration et l'emploi, dans lequel elle invite les États membres à accélérer leurs efforts d'ouverture à l'immigration et à l'intégration des nouveaux arrivants.

Précisons encore que ces mesures ne sont pas imposées aux États qui y sont très réticents, car la plupart des pays industrialisés ont adopté, individuellement, des mesures pour attirer les migrants hautement qualifiés. Par exemple, les États-Unis ont créé des visas H1B, H2B et H1C pour recruter, respectivement, des travailleurs spécialisés, des travailleurs du secteur des services et des infirmières. Le Canada, avec sa nouvelle loi sur l'immigration, a renforcé le système de migration temporaire, en offrant des bénéfices aux migrants tel le permis de travail pour conjoint ou des ententes sur le recrutement de travailleurs spécialisés (Citoyenneté et Immigration Canada 2002). L'Allemagne a adopté en 2000 un système de carte verte pour certains des travailleurs hautement spécialisés, et le Royaume-Uni en a

adopté une version similaire en 2002. Ces diverses mesures vont toutes dans le sens indiqué par l'OMC en ce qui concerne la circulation des personnes. Si elles constituent sans aucun doute des stratégies individuelles pour répondre aux besoins particuliers de l'économie, elles sont aussi influencées par les négociations et les pratiques multilatérales qu'elles impliquent par rapport à la circulation des personnes, ne serait-ce que dans la formulation des objectifs et ensuite dans la définition des mécanismes mis en place pour les atteindre. La flexibilité se retrouve donc au centre des politiques élaborées, dans le but de répondre « juste à temps » (just-in-time) aux besoins fluctuants du marché du travail. La procédure des « meilleures pratiques » (best practices) est en outre de plus en plus utilisée pour évaluer les progrès de chacun des États membres.

Enfin, l'influence du droit commercial international se remarque aussi dans l'orientation plus « extravertie » de la gestion de la migration internationale, en l'occurrence dans la création de mesures incitatives en faveur de la migration. Alors que les pays industrialisés ont adopté, dans leur courte histoire de contrôle migratoire, des systèmes de gestion migratoire où le recrutement de la main-d'œuvre étrangère était continuellement soumis aux données fondamentales de leur propre marché du travail, des considérations comme la concurrence internationale et un marché du travail *mondial* sont de plus en plus importantes. Ce sont les obligations de réciprocité, de non-discrimination et de concurrence – la pierre angulaire du droit commercial international – qui gèrent de plus en plus l'accès aux marchés du travail. On en retrouve des éléments dans les systèmes de points, mis en place pour recruter une main-d'œuvre bien nantie en capital humain et polyvalente, qui sont de moins en moins directement liés aux impératifs du marché du travail mais davantage aux défis posés par la concurrence extérieure. On retrouve également des signes de l'influence du droit commercial dans l'attitude des États d'accueil qui cherchent à mettre en place des politiques d'immigration incitatives. De plus en plus, les obligations internationales sont des repères incontournables, alors que les ministères responsables de l'industrie et de l'emploi ainsi que les organisations syndicales sont marginalisés dans l'élaboration de politiques de recrutement de main-d'œuvre étrangère qualifiée. C'est ainsi que peuvent se comprendre les objectifs de la Table ronde des industriels européens, un organisme qui regroupe les dirigeants des plus grandes firmes européennes qui soutiennent les efforts pour créer une aire de liberté,

de sécurité et de justice en y voyant l'occasion de promouvoir des réformes et l'adoption d'une position concurrentielle basée sur le *marché global* plutôt que régional ou même national (ERT 2003). C'est également dans ce contexte que les systèmes de cartes vertes adoptés par plusieurs pays européens, tels que la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, prennent toute leur signification. De même, au niveau de l'OMC, les principes de libre circulation et de non-discrimination prévalent dans les décisions d'octroyer des visas à certaines catégories de travailleurs qui suivent la demande de services à l'étranger (ONU 2002).

Que les principes du droit commercial international soient appliqués à la gestion de la migration associée à l'échange de services, et donc à des activités commerciales, peut ne pas surprendre. Il s'agit après tout de cas particuliers directement reliés au commerce de services et on pourrait invoquer qu'ils sont limités dans leur portée : ils ne touchent pas la gestion étatique de la migration internationale dans son ensemble, laquelle est sujette aux considérations démographiques, politiques et du marché du travail – autrement dit, à des considérations nationales. Les changements des 10 dernières années invitent cependant à nuancer cette interprétation. Les normes issues du droit commercial international se retrouvent aussi dans les mesures de contrôle et de restriction de la migration internationale.

On assiste en fait à un rapprochement des intérêts économiques et de sécurité dans la gestion migratoire, à travers la consolidation d'un espace économique nouveau, délimité par les frontières régionales. Les changements des cinq dernières années en Europe et en Amérique du Nord vont dans cette direction. En Europe, la création d'une aire de liberté, de sécurité et de justice est conçue comme la jonction des objectifs économiques et de sécurité à propos de la gestion de la frontière. Sur le plan économique, la mise en place du marché unique a nécessité l'élimination des frontières internes, c'est-à-dire entre les pays de l'UE, alors qu'elle a exigé un renforcement de la frontière externe, c'est-à-dire entre l'UE et les autres pays. En Amérique du Nord, les discussions et les initiatives adoptées à propos de la frontière ont aussi jumelé les conditions économiques et de sécurité surtout après les événements du 11 septembre 2001. La notion de périmètre de sécurité, à laquelle on a substitué celle de « frontières intelligentes » depuis 2002, est au cœur des enjeux de prospérité et de sécurité.

Cette symbiose entre les objectifs de contrôle et de sécurité, d'une part, et les objectifs de prospérité et de libéralisation économique, d'autre part, prend forme dans la gestion de la frontière. Or, il est important de

noter que la gestion de la frontière dans les pays développés a été reléguée au second plan au cours du xx^e siècle, comme si, une fois que s'est dissipée la crainte qu'un autre pays ne conquière une partie du territoire national, la gestion s'est « autorégulée » grâce aux bonnes relations commerciales et diplomatiques. Depuis les années 1980, la frontière est devenue un espace à définir et à gérer, notamment en raison de l'accroissement des transactions transfrontalières de toutes sortes, de la circulation des personnes à la mobilité du capital, en passant par l'échange de marchandises licites et illicites. Les économies étant de plus en plus axées vers l'extérieur et les processus de production étant « juste à temps », la frontière est devenue un enjeu important de sécurité économique. Les entreprises cherchent un équilibre entre la sécurité et ce qui est pratique et faisable, et les États adoptent une position et un discours qui amalgament les questions de sécurité et d'économie.

Les notions de périmètre de sécurité en Amérique du Nord, et celle d'aire de liberté, de sécurité et de justice en Europe, reflètent assez bien cette symbiose entre les enjeux économiques et de sécurité, dans un contexte de redéfinition de la frontière comme espace juridique mais aussi comme étape dans la circulation des biens, des capitaux et des services. La notion de périmètre de sécurité, empruntée au domaine informatique, évoque d'ailleurs autant le lieu – ici l'espace opérationnel de l'entreprise – que les stratégies, c'est-à-dire l'érection de barrières pour protéger le territoire contre les menaces externes comme on le fait en informatique pour protéger les données. Il est intéressant de noter à cet égard que le discours que tient l'Administration américaine sur le périmètre de sécurité nord-américain, prononcé dès la campagne électorale de 2000, a été repris par les politiciens canadiens ainsi que par les dirigeants d'autres pays au Sommet du G-8 à Kananaskis en 2002 (Rudd et al. 2002). L'expression « aire de liberté, de sécurité et de justice », adoptée par l'Union européenne, répond à peu près aux mêmes objectifs : favoriser la circulation frontalière de marchandises, de services et de capitaux, tout en assurant la sécurité économique et sociale au sein de l'espace unifié.

L'expression « périmètre de sécurité » ne fait pas que décrire la symbiose entre l'économie et la sécurité, mais elle précise même, en quelque sorte, les priorités à définir en matière de gestion. Concrètement, la notion de périmètre implique des stratégies de contrôle et de libéralisation axées sur la frontière comme espace de circulation : on cherche à faciliter le commerce de

marchandises et de services, tout en accélérant les procédures qui accompagnent ces échanges et en maintenant un haut niveau de sécurité. À défaut de l'autorégulation des frontières par les entreprises, des systèmes de sécurité qui privilégient l'efficacité et la fluidité, comme les systèmes de prédétections, de surveillance et de renseignements adoptés par les États industrialisés, deviennent centraux (Whitaker 2002). Ces systèmes tendent à réduire les coûts que comporte toute transaction qui implique la traversée d'une frontière. Par ailleurs, parce qu'ils impliquent une meilleure coopération policière à la frontière, ces efforts favorisent l'harmonisation de l'action des divers ordres juridiques nationaux, notamment dans la lutte contre la criminalité. Mais la recherche d'une plus grande coordination ne se limite pas à la lutte contre le trafic de migrants, dans la mesure où la création de zones ou de périmètres de sécurité vise aussi à réduire l'insécurité que peut engendrer la coexistence d'ordres juridiques différents, voire incompatibles. Ce processus est beaucoup plus avancé en Europe qu'il ne l'est en Amérique du Nord (Riemen 2001).

Par ailleurs, les enjeux de sécurité et de prospérité économique cristallisés autour de la frontière ont des effets qui dépassent l'espace frontalier, notamment sur les ordres juridiques internes, dans la mesure où ils exigent une harmonisation beaucoup plus approfondie des différentes législations nationales. Une juridiction est dite expansive lorsqu'elle implique l'adoption de valeurs communes aux États qui désirent coordonner leurs efforts ; dans le cas qui nous concerne, cela s'applique à la sécurité, mais aussi à la nature de l'espace à contrôler, c'est-à-dire la frontière, les économies, les sociétés. Dans une allocution donnée à Ottawa en septembre 2002, le commissaire Zaccardelli, de la Gendarmerie royale du Canada, suggérait que l'intégration de la gestion de la frontière canado-américaine signifie une vision commune (les mêmes priorités et objectifs) et non pas seulement les mêmes tactiques (Zaccardelli 2002). Dans l'UE, l'aire de liberté, de sécurité et de justice a entraîné l'harmonisation de diverses lois nationales qui concernent plusieurs domaines, comme les droits de succession, la jurisprudence sur la vie privée et la publicité, pour ne nommer que ceux-là (Riemen 2001).

On est en droit de supposer que l'intégration régionale, articulée autour de la circulation des marchandises, des services et du capital, a donné le coup d'envoi à l'établissement de cette symbiose entre les questions de sécurité et les questions d'économie, et qu'elle va maintenant l'accélérer. Au niveau régional, le plan Puebla-Panama comporte une

dimension de contrôle, avec la modernisation et l'harmonisation des procédures de contrôles frontaliers de la grande région ainsi créée en Amérique centrale. Dans l'UE, l'accord de Schengen a été adapté à la réalisation d'une aire de liberté, de sécurité et de justice, en articulant les questions de sécurité à la réalisation d'une intégration économique plus approfondie. En Amérique du Nord, les initiatives récentes pour lutter contre le terrorisme et, de façon plus générale, les menaces à la sécurité des pays ont eu pour effet d'amener les gouvernements américain et canadien à adopter des stratégies visant non seulement à coordonner leurs efforts, mais aussi à impliquer des organisations du secteur privé, des entreprises, des universités, dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de lutte²¹ (Riemen 2001).

Les conséquences

Durant les années 1980, la migration internationale est devenue un sujet politique important dans les pays industrialisés. Et les réactions ont également été très politisées, avec la montée de forces politiques xénophobes dans les pays européens et des réactions de repli et de contrôle en Amérique du Nord. La tendance actuelle a pour conséquence de consolider ces nouveaux phénomènes. La gestion multilatérale de la migration internationale et sa juridicisation ont pour effet de nous permettre de mieux saisir les enjeux politiques de la migration ; cependant, le traitement des migrants demeure problématique, surtout depuis les événements du 11 septembre 2001, en raison de la logique et des objectifs qui prévalent depuis dans ce domaine. Au moins trois conséquences de ces phénomènes méritent d'être relevées.

En ce qui concerne la souveraineté des États, les initiatives multilatérales et leurs logiques, basées en grande partie soit sur le droit commercial soit sur la sécurité, font en sorte que les États d'accueil ne peuvent plus élaborer leurs politiques migratoires sans tenir compte de leurs obligations internationales. Il n'y a peut-être pas, ici, beaucoup de nouveauté, sauf peut-être le nombre très élevé d'engagements multilatéraux conclus entre plusieurs États. Mais, plus significatif encore est le changement dans les processus de prise de décision. Alors que les politiques d'immigration ont traditionnellement impliqué les ministères responsables de l'immigration, du travail, de la sécurité intérieure, l'influence du droit commercial et

des priorités d'intégration économique sur la définition des enjeux migratoires engendre des changements importants. On retrouve maintenant dans la plupart des pays de destination une plus grande implication des ministères responsables du commerce, des finances, de la politique étrangère et des services de renseignements, et le recul des ministères responsables du travail et de la sécurité sociale dans la formulation des objectifs. En d'autres termes, une influence accrue revient aux ministères et aux agences gouvernementales dont les responsabilités sont orientées sur les dynamiques et les intérêts situés en partie plus à l'extérieur qu'à l'intérieur du pays. Par ailleurs, et possiblement en corollaire, on note aussi des changements dans la juridicisation de la question migratoire, qui devient de plus en plus politisée, alors que les pouvoirs publics tentent de la régir de façon technique plutôt que sur la base de considérations morales ou sociales. Cela contribue à réduire l'aspect démocratique – le contrôle qui peut être exercé par les citoyens – de l'enjeu migratoire. Ces tensions se font déjà sentir au sein de la Commission européenne, où la directive ayant pour but de permettre d'attirer plus de ressortissants de pays tiers a été présentée comme une simple mesure technique visant à répondre au défi de la concurrence et aux modalités négociées dans l'Accord général sur le commerce et les services. On observe ce genre de phénomène également au Canada, où il n'y a pas de débat de fond parmi les autorités politiques sur les négociations qui ont eu lieu entre le gouvernement fédéral et l'Administration américaine en vue d'adopter une liste commune de pays considérés comme sûrs, liste qui pourrait être utilisée dans l'analyse des dossiers des demandeurs d'asile. Le Canada et les États-Unis ont pourtant des systèmes très différents de protection des réfugiés et, au Canada, les tribunaux, les défenseurs des droits des réfugiés et la société en général ont la plupart du temps beaucoup plus réagi aux changements de politiques ou de priorités que cela ne se fait aux États-Unis, où les considérations de politique étrangère dominent largement le système de reconnaissance des réfugiés.

Une deuxième conséquence néfaste du système de gouvernance mondiale qui se développe actuellement concerne les migrants. La juridicisation de la gestion des migrations, sous l'influence du droit commercial international, contribue à diviser les migrants en deux catégories d'inégale importance, les plus qualifiés et les autres. Pour les migrants qualifiés, on met

en place des mesures incitatives qui favorisent la mobilité ; pour les autres, on multiplie les mesures de contrôle qui font d'eux soit des victimes, soit des criminels. La lutte contre la contrebande des personnes migrantes est l'exemple le plus probant de cette tendance. Sous couvert de protéger les droits de la personne, les mesures adoptées pour faire fléchir la migration clandestine – des contrôles frontaliers aux changements des lois en matière criminelle – contribuent à transformer en criminels les migrants et les réseaux sociaux sur lesquels reposent souvent leurs stratégies de déplacement.²² Cette tendance à la criminalisation des actes des migrants a aussi pour effet de monopoliser les efforts des pouvoirs publics, alors que les questions d'intégration des immigrants déjà installés dans leur pays d'accueil auraient besoin d'être révisées dans la plupart des pays industrialisés²³. Même s'ils sont activement sollicités, les migrants hautement qualifiés ne bénéficient donc pas, eux non plus, de mesures d'intégration mieux appropriées, puisqu'on tarde à mettre celles-ci en place. En fait, on peut s'interroger également sur les formes d'intégration qui seront offertes aux migrants, tant dans leurs pays d'accueil que dans leurs pays d'origine. Jenson et Phillips ont suggéré que, au Canada, les changements dans le régime de la citoyenneté sont axés sur l'atomisation de la société, société dans laquelle les individus sont considérés comme des clients et où la société civile est organisée par des groupes qui, plutôt que de défendre les intérêts de leur base sociale, fournissent des services à des populations cibles (Jenson et Phillips 1996). Dans ce contexte, la place accordée aux migrants risque de renforcer cette atomisation, puisqu'on considère les nouveaux arrivants comme de simples clients, ce qui évite d'avoir à mettre en place des mesures d'intégration qui reconnaissent le caractère social des migrants et des collectivités qui les accueillent. Dans les pays d'origine, il y a également un risque de hiérarchisation des citoyens, c'est-à-dire une « citoyenneté de marché », dans la mesure où l'on tente d'attirer les émigrants partis de façon temporaire pour qu'ils rapportent de l'argent au pays, et où, en même temps, on essaie de les décourager de revenir pour de bon²⁴.

Il ne faut pas négliger non plus les effets des initiatives multilatérales sur les aires d'origine des migrants, qui semblent absorber la plus grande partie des coûts associés, d'une part, aux contrôles accrus et, d'autre part, à l'exode des cerveaux. Les pays d'origine doivent déjà contribuer aux coûts des contrôles migratoires, en adaptant leurs systèmes d'émission de

documents de voyage et leurs services de renseignements, afin de faciliter la collaboration avec les services policiers des aires de transit et de destination ; et à cela s'ajoute le fait qu'on ne leur offre aucun soutien dans leurs efforts de développement comme solution durable aux pressions migratoires. Ce soutien pourtant nécessaire est de plus en plus relégué au second plan, derrière les conceptions défendues par les organisations internationales et régionales, qui préfèrent favoriser la flexibilité, la libéralisation et la circulation des personnes. L'idéologie néolibérale adoptée dans les négociations avec les pays d'origine met de l'avant le laisser-faire économique, c'est-à-dire l'ouverture économique de façon à favoriser l'égalisation des conditions socio-économiques dans les régions d'origine et de destination, et ainsi régler les pressions migratoires.

Conclusion

La multiplication d'initiatives multilatérales qui visent à gérer une ou plusieurs dimensions de la migration internationale est un phénomène relativement récent. Cependant, cette tendance semble vouloir s'amplifier, de sorte qu'on pourrait assister à la création d'une forme de gouvernance ou de régulation mondiale de la migration. Deux considérations nous permettent de faire une telle prévision. D'abord, la plupart des plus puissants pays industrialisés sont impliqués dans les initiatives déjà mises en œuvre ; celles-ci risquent donc peu de devenir marginales. Ensuite, les processus de mise en œuvre des initiatives semblent n'entraîner aucune confrontation majeure entre les pays puissants qui y participent. Cette coopération a sans doute été rendue possible par l'intérêt qu'ont ces pays à accroître la libéralisation économique ainsi que par les modalités qui ont été choisies pour réaliser les différentes initiatives, inspirées en grande partie du droit commercial international.

La prépondérance du droit commercial international et la tendance à une plus grande intégration régionale ont aussi permis de rapprocher des stratégies, en matière de gestion multilatérale de la migration, qui étaient il y a quelques années encore parallèles, c'est-à-dire celles qui visaient à inciter à la migration et à contrôler les flux migratoires. Jusqu'à tout récemment, on pouvait penser que ces stratégies conserveraient leur caractère distinct, avec des rythmes et des parcours différents selon le contexte général et la volonté des États. Or, les instances de régionalisation en Europe et en

Amérique du Nord semblent entraîner un rapprochement et une complémentarité plus grande entre les deux types d'initiatives, qui en viennent à défendre les mêmes objectifs. La juridicisation de la gestion migratoire contribue aussi à ce rapprochement en permettant une définition complémentaire des objectifs poursuivis par les divers interlocuteurs et en définissant au préalable les modalités de gestion possibles. Nous n'en sommes pas encore à la création d'un régime mondial de gestion de la migration internationale, c'est-à-dire un régime comparable au New International Regime for Orderly Movements of People (NIROMP), un projet financé en partie par le gouvernement suédois et le Fonds des Nations unies pour la population et géré par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)²⁵. Mais la façon dont se fait de plus en plus la gestion des dimensions économiques et de sécurité de la migration internationale suggère que les obstacles sont moins nombreux qu'on aurait pu le croire au départ. Cela étant dit, il existe encore, cependant, des tensions majeures qui pourraient, sinon arrêter, du moins ralentir ou faire dévier le processus. Parmi ces tensions figurent le traitement des migrants, une fois que le statut de migrants leur a été reconnu, et les questions qui concernent la citoyenneté. Ce sont toutefois des préoccupations peu présentes dans les discussions qui se font au sein de la Commission européenne et de la Regional Conference on Migration, ou encore dans le cadre du GATS. Plusieurs ONG qui travaillent auprès des migrants concentrent leurs actions sur cette question ; il est à souhaiter que ces organisations seront davantage impliquées dans les négociations actuelles et à venir, afin que les migrants soient véritablement traités comme des êtres humains, et non seulement comme des facteurs de production, et qu'on ne les considère plus presque automatiquement comme des criminels en puissance.

Notes

L'auteure veut remercier Geneviève Bouchard, directrice de recherche à l'IRPP, ainsi que les deux évaluateurs qui ont relu ce texte pour leurs commentaires.

- 1 Les auteurs suggèrent qu'un régime de citoyenneté est constitué des formes légitimes de représentation des citoyens vis-à-vis de leur État. Dans l'après-guerre, le régime de citoyenneté qui a prévalu au Canada, mais aussi dans la plupart des pays industrialisés, en était un où les citoyens se faisaient représenter par des groupes intermédiaires de la société civile, des groupes de défense de leurs intérêts. Ce régime est en transformation, selon les auteurs, et cela est une conséquence de la restructuration de l'économie ainsi que des transformations dans la relation entre l'État et le marché, et entre le national et l'international.
 - 2 Il y a bien eu la création de l'Organisation internationale pour les migrations en 1951, mais celle-ci avait alors une vocation limitée, axée sur le transport des migrants. L'OIM, qui est une organisation séparée du système onusien, est devenue plus pro-active au cours des années 1990 dans la gouvernance des migrations internationales.
 - 3 C. Rudolph, un analyste des relations internationales, affirme ainsi que les migrations internationales sont maintenant au cœur du dilemme de sécurité des États, pour trois raisons : elles sont un élément constitutif de la production et de l'accumulation du pouvoir économique ; elles sont reliées à la transformation de la nature de la guerre et à la montée du terrorisme comme forme de combat ; elles touchent également les identités sociales et les liens entre États et sociétés, à cause de l'existence d'identités et d'allégeances multiples (Rudolph 2002a). Son analyse se fonde sur d'autres réflexions en relations internationales – sur la sécurité sociétale (Weaver et al. 1993) –, ainsi qu'en économie – sur l'importance du capital humain.
 - 4 Les spécialistes reconnaissent depuis plusieurs 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. Pour une discussion de la théorie du libre-échange et des postulats sur la mobilité des travailleurs, voir Miller (2000).
 - 5 Sur le débat sur la souveraineté de l'État mise à mal par les migrations internationales et son impossible gestion nationale, il existe une littérature abondante. Lire entre autres Sassen (1998), Joppke (1998) et Freeman (1998).
 - 6 Krasner (1983) avait défini le régime comme un ensemble de principes, de normes et de procédures autour desquels les attentes des États convergent.
 - 7 Le terme juridicisation renvoie à la nature juridique, légale des problèmes ; en anglais on fait référence à « legalization ». Voir J. Goldstein et al. (2001). D'autres analyses traitent également de cette tendance, en l'occurrence : Cutler (2001) ; Finnemore et Sikkink (1998).
- Nous remercions l'un des évaluateurs pour ses précisions sur le terme.
- 8 La distinction entre juridicisation souple et rigide, qui repose sur le degré de centralisation et d'obligations pour les États, vient de Goldstein et al. (2001).
 - 9 La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003 ; il a fallu plus de 10 ans pour obtenir les 20 ratifications nécessaires. À l'automne 2003, ce nombre était de 22.
 - 10 C'est l'Union européenne qui a fait le plus de progrès dans ce domaine, en harmonisant les politiques de visa pour les ressortissants de pays tiers, et grâce à ses efforts dans la gestion des frontières. Au Canada et aux États-Unis, on peut mentionner les négociations amorcées pour établir une liste de pays tiers « sûrs » servant à l'évaluation des demandes d'asile.
 - 11 Un réseau de migration clandestine, ou contrebande des êtres humains, est défini comme étant « tout acte impliquant le recrutement, l'enlèvement, le transport, la vente, le transfert, le recel ou l'accueil de personnes, par l'utilisation ou la menace d'utilisation de la force, la coercition, la tromperie ou l'asservissement contre dette, pour des fins de soumettre ces personnes à la servitude, au travail forcé ou à des conditions d'esclavage dans une communauté autre que celle où ces personnes vivaient (ODIHR 1999, p. 7 ; traduction de l'auteure).
 - 12 La convention a d'abord été une coopération entre la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, dès 1985. Entre 1990 et 1992, un certain nombre de pays s'y joignent : l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce. Enfin, en 1995, l'Autriche, le Danemark, la Finlande et la Suède joignent les rangs des signataires de Schengen. Il est important de noter que seuls l'Irlande et le Royaume-Uni ne font pas partie de l'espace Schengen, alors que des pays non membres de l'UE (la Norvège, l'Islande) en font partie.
 - 13 En fait, et pour être cynique, on pourrait ajouter un troisième type, à savoir les accords commerciaux qui excluent les questions migratoires mais qui les impliquent indirectement, comme dans le cas de l'ALENA. En effet, aucune clause de cet accord ne porte sur les migrations internationales (même si le chapitre 16 porte sur les déplacements de personnel et de services et sur des ententes concernant des catégories de professionnels et des investisseurs munis de permis spéciaux pour travailler à l'extérieur de leur pays). Pourtant, l'ALENA a été perçu au Mexique et aux États-Unis comme un moyen de ralentir les flux migratoires du Mexique vers les États-Unis. Parce qu'il exclut la circulation des personnes, l'ALENA laisse croire que la gestion des migrations internationales appartient à des domaines qui ne relèvent pas des pratiques commerciales, et que celles-ci sont plutôt liées aux questions de sécurité ou à des considérations politiques sur le plan interne. Pour un historique des relations migratoires entre les États-Unis et le Mexique, voir Miller (2000).
 - 14 Il faut enfin ajouter les mesures unilatérales prises par les États-Unis et qui concernent tout particulièrement le

- Canada, comme le Système de sécurité nationale d'enregistrement des entrées et sorties (NSEERS ou National Security Entry-Exit Registration System), mis en place en novembre 2002. Les trois composantes de ce système sont la prise des empreintes à la frontière, l'inscription et la confirmation périodique des visiteurs et le système de contrôle des sorties. Voir US Department of Justice (2002).
- 15 Le Mexique, qui avait joint l'ALENA en 1994, était alors dans une position assez désavantageuse, puisqu'il était devenu à la fois un pays d'émigration et d'immigration, et, surtout, parce qu'il subissait les pressions des États-Unis pour mieux contrôler les flux de migrants aux frontières.
 - 16 Les remises de fonds sont les sommes d'argent envoyées par les travailleurs immigrants dans leur pays d'origine. Pour certains pays, ces remises de fonds constituent une source de revenus très importante.
 - 17 L'Accord général sur le commerce des services a repris les termes de l'ALENA, notamment en ce qui concerne la précision quant à la durée limitée de la migration. Voir Nielson (2002).
 - 18 Les deux conventions de l'OIT sont la convention 97 sur les travailleurs migrants de 1949 et la convention 143 sur les migrations dans des conditions abusives et la promotion de chances et de traitements égaux pour les travailleurs migrants.
 - 19 Abbott et al. (2000) établissent une typologie de la juridicisation internationale, avec des degrés variés d'obligation, de précision et de centralisation. Cela va d'instances de juridicisation internationale très souples comme l'Accord d'Helsinki à des pratiques très rigides comme l'Accord sur les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle (Trade-Related Aspects of Intellectual Property ou TRIPs), administré par l'Organisation mondiale du commerce.
 - 20 Nielson (2002) énumère pas moins de six initiatives régionales qui s'inspirent, de façon plus ou moins précise, du GATS pour gérer la libre circulation des personnes : l'Accord de libre-échange États-Unis/Jordanie ; l'Accord de libre-échange Union européenne/Mexique ; la Zone de libre-échange ANASE ; les accords d'association Euro-Med ; le partenariat économique Nouvelle-Zélande/Singapour ; et le Mercosur. À cela s'ajoutent les initiatives régionales qui ont établi, dans l'esprit des principes du GATS, des modalités pour la migration temporaire de personnes.
 - 21 Le gouvernement américain, par exemple, a déployé une stratégie nationale pour protéger le cyberspace, laquelle implique toute la société dans la défense de la sécurité. Dans ce contexte, le rôle du gouvernement est d'éduquer, de sensibiliser et de soutenir les efforts pour sécuriser le monde de l'information. Le Canada entend coopérer à cette initiative. De même, le Canada a créé l'Initiative de Recherche et de Technologie, dont le but est de mieux préparer les organismes, l'État et la société à se défendre contre les menaces chimique, biologique, radiologique et nucléaire. Ces mesures visent plusieurs paliers de gouvernement, ainsi que plusieurs ministères et organismes gouvernementaux. Elles impliquent aussi des entreprises et des universités.
 - 22 Plusieurs organisations, dont l'ONU et l'OIM, se sont penchées sur la définition de la contrebande des personnes, faisant la distinction entre la contrebande (faciliter le passage de clandestins contre rémunération) et le trafic (faciliter le passage clandestin de migrants, contre rémunération et aussi à des fins d'exploitation). Il n'en reste pas moins que la distinction entre ceux qui aident les migrants pour des raisons humanitaires (les réseaux sociaux) ou pécuniaires (les organisations criminelles) est mince. L'exemple de la législation très sévère adoptée par les autorités guatémalèques en 1998 et 1999, qui vise à incriminer « toute personne qui aidera, transportera, cachera ou embauchera des migrants clandestins », montre bien comment les réseaux sociaux peuvent se voir criminaliser dans un contexte de lutte généralisée contre les trafics de toute sorte. Pour plus d'informations, voir US. Committee for Refugees, « Country report : Guatemala, Worldwide Refugee Information ».
 - 23 On pourrait ainsi s'interroger sur le fait que, aux États-Unis, les événements du 11 septembre 2001 ont été évalués en fonction de l'idée de sécurité et non du point de vue de l'intégration des nouveaux arrivants.
 - 24 Ce sont les conclusions tirées par Patricia Landolt (2002) après examen des pratiques de la citoyenneté des autorités du Salvador, qui vont jusqu'à encourager les Salvadoriens à faire une demande de statut de réfugiés aux États-Unis pour ainsi obtenir un statut officiel tout en maintenant des liens avec leur famille ou leur communauté dans leur pays d'origine.
 - 25 Ce projet a donné lieu à un premier livre, par B. Ghosh intitulé *Managing Migration* (2000).

Références

- Abbott, K., R. O. Keohane, A. Moravcsik, A.-M. Slaughter, et D. Snidal. 2000. « The Concept of Legalization ». *International Organization* 54, n° 3 (été).
- Apap, J. 2001. « Shaping Europe's Migration Policy. New Regimes for the Employment of Third Country Nationals : A Comparison of Strategies in Germany, Sweden, the Netherlands and the United Kingdom ». Centre for European Policy Studies, working document n° 179. Consulté en décembre 2002. <http://www.ciaonet.org/sfchfrm.html>
- Bank Information Center (BIC). 2002. « Plan Puebla-Panama. General Information ». Consulté le 4 novembre 2002. www.bicusa.org/lac/ppp.htm
- Bigo, D. 2002. « Security and Immigration : Toward a Critique of the Governmentality of Unease ». *Alternatives*, n° 27, supplément (février).
- Brubaker, R. 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge : Harvard University Press.
- Canada Customs and Revenue Agency. « Canada United States Accord on our Shared Border ». Consulté le 1^{er} avril 2002. <http://www.ccra-adrc.gc.ca/customs/general/border/menu-e.html>
- Carzaniga, A. 2002. « GATS : Mode 4 and the Pattern of Commitment ». Présentation au Symposium conjoint OMC-Banque mondiale, « Movement of Natural Persons (mode 4) under the GATS ». Genève, avril. Consulté en novembre 2002. <http://www.wto.org>
- Citoyenneté et Immigration Canada. 2002. *Rapport annuel au Parlement sur l'immigration*. Ottawa.
- Coalition for Secure and Trade-Efficient Borders. 2001. *Rethinking our Borders : A Plan for Actions*, Ottawa.
- Cutler, A. C. 1999. « Locating "Authority" in the Global Political Economy ». *International Studies Quarterly*, n° 43 (mars).
- Cutler, A. C. 1999. « Public Meets Private : The International Unification and Harmonisation of Private International Trade Law ». *Global Society* 13, n° 1.
- . 2001. « Globalization, the Rule of Law, and the Modern Law Merchant : Medieval or Late Capitalist Associations ? ». *Constellations* 8, n° 4.
- December 18 Organization. 2002. « E. C. Scoreboard. On the Creation of an Area of Freedom, Security and Justice ». Consulté le 30 octobre 2002. <http://www.december18.net/instrumentsregion.htm>
- de Vareilles-Sommières, P. 1997. *La Compétence internationale de l'état en matière de droit privé. Droit international public et droit international privé*. Paris : L.G.D.J.
- European Roundtable of Industrialists. 2003. « Proposals for Reform of EU Competitive Policy ». Consulté le 9 mai 2003. www.ert.be/pd/end_frame.htm
- Felblum, M. 1999. « Passage-Making and Service Creation in International Migration ». Communication présentée à l'International Studies Association 40th Annual Convention, février 16-20, Washington, D.C.
- Finnemore, M., et K. Sikkink. 1998. « International Norm Dynamics and Political Change ». *International Organization* 52, n° 4.
- Freeman, G. P. 1998. « The Decline of Sovereignty ? Politics and Immigration Restriction in Liberal States ». Dans *Challenge to the Nation-State : Immigration in Western Europe and the United States*, C. Joppke (dir.). Oxford : Oxford University Press.
- Ghosh, B. (dir.). 2000. « Towards a New International Regime for Orderly Movements of People ». Dans *Managing Migration : Time for a New International Regime ?*, B. Ghosh (dir.). Oxford : Oxford University Press.
- Ghosh, B. (dir.). 2000. *Managing Migration : Time for a New International Regime ?* Oxford : Oxford University Press.
- Goldstein, J., M. Kahler, R. O. Keohane, et A.-M. Slaughter. 2001. « Introduction : Legalization and World Politics ». Dans *Legalization and World Politics*, J. Goldstein et al. (dir.). Cambridge : MIT Press.
- Goodwin-Gill, G. 2000. « Migration : International Law and Human Rights ». Dans *Managing Migration : Time for a New International Regime ?*, B. Ghosh (dir.). Oxford : Oxford University Press.
- Gouvernement du Canada. 2003. « Déclaration sur la frontière sûre et intelligente ». Consulté en mars 2003. <http://www.dfait-maeci.qc.ca>
- Guzman, A. T. 2001. « Antitrust and International Regulatory Federalism ». *N.Y. University Law Review* 76, n° 4 (octobre).
- Hammar, T. 1992. « Laws and Policies Regulating Population Movements : A European Perspective ». Dans *International Migration Systems : A Global Approach*, K. Kritz et al. (dir.). Oxford : Clarendon Press.
- Hollifield, J. F. 2000. « Migration and the "New" International Order : The Missing Regime ». Dans *Managing Migration : Time for a New International Regime ?*, B. Ghosh (dir.). Oxford : Oxford University Press.
- Huysmans, J. 2002. « Defining Social Constructivism in Security Studies : The Normative Dilemma of Writing Security ». *Alternatives*, n° 27 (février).
- ICMPD. 2001. *Preliminary Report on the Implementation of the Prague Recommendations in 2000*. Vienne : ICMPD.
- Jenson, J., et S. Phillips. 1996. « Regime Shift : New Citizenship Practices in Canada ». *International Journal of Canadian Studies*, n° 14 (automne).
- Joppke, C. (dir.) 1998. *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford : Oxford University Press.
- Kebabdjian, G. 2002. « La nouvelle architecture financière. Gouvernance globale ou régime international ? ». *Revue études internationales* 30, n° 2 (juin).
- Klekowski von Koppenfels, A., 2001. *The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration*, Genève : OIM.
- Krasner, S. (dir.). 1983. *International Regimes*. Ithaca : Cornell University Press.
- Landolt, P. 2002. « Transnational Migration : Causes, Consequences and Strategies for the Incorporation of Central American and Caribbean Immigrants ». Présentation à la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), Ottawa, novembre.
- Laux, J. K. à paraître. « Surely we All Agree ? International Organisations and Global Governance ». Dans *On*

- Governance, C. Turenne-Sjolander, J.-F. Thibault (dir.). Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa.
- Mann, H. 2002. « The Corporate v. Public Agenda : Protecting Foreign Investors in the Post-NAFTA Experience ». Campbell Public Affairs Institute. Consulté en novembre 2002. <http://www.maxwell.syr.edu/Campbell/xborder/NAFTA.htm>
- Martin, P., B. L. Lowell, et E. J. Taylor. 2000. « Migration Outcomes of Guest Worker and Free Trade Regimes : The Case of Mexico-US Migration ». Dans *Managing Migration : Time for a New International Regime ?*, B. Ghosh (dir.). Oxford : Oxford University Press.
- Martin, S. 2000. « Toward a Global Migration Regime ». *Georgetown Journal of International Affairs* 1, n° 2 (été/automne). Consulté en novembre 2002. <http://www.ciaonet.org/srchfrm.html>
- Meissner, D. M., R. D. Hormats, A. G. Walker, et S. Ogata. 1993. *International Migration : Challenges in a New Era*. New York, Paris, Tokyo, Rapport à la Commission trilatérale, n° 44.
- Miller, M. J. 2000. « International Migration in Post-Cold War International Relations ». Dans *Managing Migration : Time for a New International Regime ?*, B. Ghosh (dir.). Oxford : Oxford University Press.
- Nielson, J. 2002. « Current Regimes for Temporary Movement of Service Providers ». Présentation au Symposium conjoint OMC-Banque mondiale, « Movement of Natural Persons (mode 4) under the GATS », Genève, avril. Consulté en novembre 2002. <http://www.wto.org>
- OCDE. 1994. *Migration and Development : New Partnerships for Co-operation*. Paris : OCDE.
- OCDE. 1998. 1999. *Trends in International Migration*. Paris : OCDE.
- ODIHR. 1999. « Trafficking in Human Beings : Implications for the OSCE ». Consulté en octobre 1999. <http://www.osce.org/docs/index.htm>
- OIM. 2000. « Overview of International Migration ». Consulté en juin 2000. <http://www.iom.int/iom/publications/entry.htm>
- ONU. 2000. *Replacement Migration : Is it a Solution to Declining and Aging Population ?* New York : UN Population Division.
- ONU. Department of Economic and Social Affairs. 2002. *International Migration Report*. New York : Population Division.
- Pellerin, H. 1999. « 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* 6, n° 4.
- Regional Conference on Migration. 2002. « Action Plan 2002 ». Consulté en mai 2002. <http://www.rcmvs.org>
- Riemen, O. 2001. « European Private International Law, the European Community and its Emerging Area of Freedom, Security and Justice ». *Common Market Law Review*, 38 : 53-86.
- Roach, K. 2001. « The New Terrorism Offences and the Criminal Law ». Dans *The Security of Freedom. Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*, R. Daniels, P. Macklem, et K. Roach (dir.). Toronto : University of Toronto Press.
- Rudd, D. et N. Furneaux (dir.). 2002. *Fortress North America : What Perimeter Security Means for Canada*. Toronto : Canadian Institute of Strategic Studies.
- Rudolph, C. 2002a. « Globalization and Security : Migration and Evolving Conceptions of Security in Statecraft and Scholarship ». Consulté en octobre 2002. <http://www.ciaonet.org/wps/ruc02/ruc02.pdf>
- Rudolph, C. 2002b. « Security and the Political Economy of International Migration ». Consulté en octobre 2002. <http://www.ciaonet.org/wps/ruc02.ruc02.pdf>
- Ruggie, J. G. 1983. « International Regimes, Transactions and Change : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order ». Dans *International Regimes*, S. Krasner (dir.). Ithaca : Cornell University Press.
- Sassen, S. 1998. « The de facto Transnationalizing of Immigration Policy ». Dans *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*, C. Joppke (dir.). Oxford : Oxford University Press.
- Secretary of State, International Financial Institutions, Government of Canada. 2002. « Notes for an address to the Border Trade Alliance International Conference by the Honourable Jim Peterson ». Consulté en octobre 2002. http://www.fin.gc.ca/news99/99-056_2e.html
- Stikwerda, C. 1997. « Reinterpreting the History of European Integration. Business, Labor and Social Citizenship in Twentieth-Century Europe ». Dans *European Integration in Social and Historical Perspective : 1850 to the Present*, J. Klausen et L. A. Tilly (dir.). Lanham : Boulder, Rowman & Littlefield.
- Strange, S. 1982. « Cave! Hic Dragones : A Critique of Regime Analysis ». *International Organization* 36, n° 2.
- Thomas, Brimley. 1973. *Migration and Economic Growth*. Cambridge : CUP.
- Torpey, J. 2000. *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge : Cambridge University Press.
- US. Department of Justice. 2002. « Attorney General's Remarks 2002 Implementation of NSEERS, Niagara Falls, N.Y. ». Consulté en novembre 2002. http://www.usdoj.gov/org/speeches/2002/110702agre-marksnseers_niagarafalls.htm
- US. Committee for Refugees. 2000. « Country Report : Guatemala, Worldwide Refugee Information ». Consulté en juillet 2002. http://www.refugees.org/world/countryrpt/amer_carib/guatemala.htm
- Weaver, O., B. Buzan, M. Kelstrup, et P. Lemaitre. 1993. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. New York : St. Martin's Press.
- Whitaker, R. 2002. « September 11 and the Canadian Security and Intelligence Community ». Communication présentée à la conférence annuelle de la Canadian Association for Security and Intelligence Studies, septembre, Ottawa.
- Widgren, J. 1994. « Multilateral Co-operation to Combat Trafficking in Migrants and the Role of International Organizations ». Document de discussion pour le onzième séminaire « International Response to trafficking in migrants and the safeguarding of migrant rights », 26-28 octobre, Genève.

- Zaccardelli J. 2002. « Intelligence, Security and the Integration of Law Enforcement ». Allocution principale de la conférence annuelle de la Canadian Association for Security and Intelligence Studies, septembre, Ottawa.
- Zlotnik, H. 1996. « Policies and Migration Trends in the North American System ». Dans *International Migration, Refugee Flows and Human Rights in North America : The Impact of Trade and Restructuring*, A. B. Simmons (dir.). New York : Center for Migration Studies.
- Zolberg, A. 1992. « Labour Migration and International Economic Regimes : Bretton Woods and After ». Dans *International Migration System : A Global Approach*, M. M. Kritz, L. L. Lim, et H. Zlotnik (dir.). Oxford : Clarendon Press.
- Zutshi, B. K., et R. B. Self. 2002. « Mode 4 and the GATS. Challenges and Opportunities ». Présentation au Symposium conjoint OMC-Banque mondiale, « Movement of Natural Persons (mode 4) under the GATS », Genève, avril. Consulté en novembre 2002. <http://www.wto.org>

choix

Choix du Canada en Amérique du nord Canada's Options in North America

Études publiées / Studies Published

"New Destinations in International Air Policy"
William A. Dymond, Armand de Mestral
Policy Matters, October 2003

"See You in Washington? A Pluralist Perspective on
North American Institutions"
Robert Wolfe
Choices, April 2003

"NAFTA's Chapter 11 : Investor Protection, Integration
and the Public Interest"
Julie Soloway
Choices, March 2003

"Canadian Provinces, US States and North American
Integration : Bench Warmers or Key Players ?"
Stephen de Boer
Choices, November 2002

"Embedding Globalization : A Human Capital Perspective"
Thomas J. Courchene
Policy Matters, March 2002

"A Room of Our Own : Cultural Policies and Trade
Agreements"
Daniel Schwanen
Choices, April 2001

"Foreign Policy Consultations in a Globalizing World"
Denis Stairs
Policy Matters, November 2000

"Beyond Trade : The Case for a Broadened International
Governance Agenda"
Pierre Marc Johnson
Policy Matters, June 2000

"Confronting the Aftermyth of Seattle : Canada Must
Set Key Trade Priorities Now"
Robert Wolfe
Policy Matters, March 2000

Since the late 1980s, there have been numerous multilateral initiatives to manage international migration. This is evident at the regional level, where there has been co-operation in Europe and America, but also at the international level, with the involvement of organizations such as the International Organization for Migration. These initiatives include measures to restrict people's mobility, as well as incentives to encourage certain types of migration.

In this article, Hélène Pellerin examines multilateral initiatives for managing migration at the European, North American and international levels. She notes that these initiatives are occurring within the broader context of regional economic integration, but also – and this is all the more evident since September 11, 2001 – in a context where many countries are increasingly concerned about the security of their borders. The aim of these initiatives is to harmonize, or at the very least to co-ordinate, the principles and practices of countries of destination, origin and transit. Economic and national security considerations have influenced governments' priorities regarding border management, leading them to co-operate more and even to harmonize some of their migration policies. From an economic perspective, this greater co-operation has led, among other things, to the introduction of incentives to promote mobility among highly skilled workers.

Pellerin also explains that these measures were developed in a context where there was practically no international legal framework. Apart from human rights, refugee rights and a few conventions on the rights of migrants, there are few standards to which states can refer on the subject, and there is no legal instrument that specifies states' obligations with respect to the application of the standards and principles established in recent years. In the absence of international legal instruments on international migration, the author argues, international trade law tends to serve as the reference or framework.

International trade law has in fact played a key role in regional integration processes and is influencing strategies to encourage the migration of highly qualified personnel. Thus, while at the regional level the emphasis is increasingly being placed on the need for foreign workers, at the international level we are seeing the development of global strategies aimed at encouraging the

mobility of certain categories of migrants, notably those in activities related to the service industry. Moreover, the General Agreement on Trade in Services (GATS) is creating a special visa (GATS visa) intended for certain categories of people who would thus not be subject to the immigration policies of countries that import their services.

The legal framework of international trade law seems to have even played an important role in the security field and with respect to initiatives aimed at restricting or controlling people's mobility at borders. This reinforcement of controls at the level of external borders is, however, occurring at the same time as the elimination of internal borders. Thus, from this perspective we are seeing the emergence of an area of freedom, security and justice in Europe and a security perimeter or "smart" border in North America. This rapprochement between management of security and of economic integration has become even more evident since the events of September 11, 2001. There has been, among other things, a reformulation of security issues, which are now seen as relating to a new integrated economic space.

This phenomenon is not without consequences. In the last section of her article, Pellerin explains, for example, that the management of migration, previously the prerogative of sovereign states, is increasingly a matter for broad regional groupings, even the international community as a whole. She also observes a new trend in which migrants are regarded and dealt with in terms of the returns that they can bring to national economies, often at the expense of measures that should be taken to further the development of their country of origin or their social and political integration into the host countries.

Depuis la fin des années 1980, les initiatives multilatérales mises sur pied pour gérer la migration internationale se sont multipliées. On les retrouve au niveau régional, notamment avec les instances de coopération en Europe et en Amérique, mais aussi au niveau international, avec l'implication d'organismes tels que l'Organisation internationale pour les migrations. Ces initiatives comportent des mesures restrictives visant à limiter la mobilité des personnes ainsi que des mesures incitatives visant à promouvoir certaines formes de migration.

Dans ce texte, Hélène Pellerin examine les initiatives multilatérales en matière de gestion de la migration en Europe, en Amérique et au niveau de la communauté internationale. Elle constate que ces initiatives s'inscrivent dans un contexte plus large d'intégration économique régionale, mais aussi – et cela est encore plus clair depuis le 11 septembre 2001 – dans un contexte où de nombreux pays se préoccupent de plus en plus de la sécurité de leurs frontières. Les initiatives mises en place visent à harmoniser, ou à tout le moins à coordonner, les principes et les pratiques des États de destination, d'origine et de transit. L'auteure explique que les considérations économiques et de sécurité nationale ont influencé les priorités des gouvernements en matière de gestion de la frontière, ce qui les a amenés à coopérer davantage et même à harmoniser certaines de leurs politiques migratoires. Sur le plan économique, cette plus grande coopération a permis, entre autres, la mise sur pied de mesures incitatives destinées à promouvoir la mobilité des travailleurs hautement spécialisés.

L'auteure explique également que ces mesures se sont développées dans un cadre juridique international pratiquement inexistant. Hormis 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 préciseraient les obligations des États quant à l'application des normes et des principes établis au cours des dernières années. En l'absence d'instruments légaux à l'échelle internationale sur la migration internationale, l'auteure affirme que c'est le droit commercial international qui tend à servir de référence et d'outil d'encadrement.

Le droit commercial international a en effet pris une place centrale dans les processus d'intégration régionale et il influence les stratégies utilisées pour instaurer des mesures d'encouragement à la migration de personnel hautement qualifié. Ainsi, sur le plan régional, on met de plus en plus l'accent sur les besoins en main-d'œuvre étrangère ; sur le plan international, on assiste au développement de stratégies globales visant à favoriser la mobilité de certaines catégories de migrants, notamment dans les activités entourant le commerce des services. Le GATS est d'ailleurs en train de créer un visa spécial (visa GATS) destiné à certaines catégories de personnes qui, ainsi, n'auraient pas à s'astreindre aux politiques d'immigration des pays importateurs de services.

Le cadre juridique du droit commercial international semble même avoir pris une place importante dans le domaine de la sécurité et en ce qui concerne les initiatives visant à restreindre ou à contrôler la mobilité des personnes aux frontières. Ce renforcement des contrôles au niveau de la frontière externe s'accompagne toutefois d'une élimination des frontières internes. C'est dans cet esprit que l'on voit l'émergence d'une aire de liberté, de sécurité et de justice en Europe, et d'un périmètre de sécurité ou d'une frontière intelligente en Amérique du Nord. Ce rapprochement entre la gestion de la sécurité et l'intégration économique est devenu encore plus évident après les événements du 11 septembre 2001. On observe, entre autres, une reformulation des questions de sécurité, lesquelles sont maintenant considérées comme touchant un nouvel espace économique intégré.

Ce phénomène n'est pas sans conséquence. Dans la dernière partie de son texte, Hélène Pellerin explique, par exemple, que la gestion de la migration, auparavant la prérogative des États souverains, est de plus en plus l'affaire de grands ensembles régionaux et même de la communauté internationale dans son ensemble. Elle observe également une nouvelle tendance qui consiste à considérer et à traiter les migrants en s'appuyant d'abord sur la rentabilité qu'ils peuvent apporter aux économies nationales, bien souvent aux dépens de mesures qui devraient être prises pour favoriser le développement de leur pays d'origine ou encore leur intégration sociale et politique dans les pays d'accueil.