

No. 25

DIALOGUE
INTERNATIONAL
SUR LA MIGRATION



CONFERENCE SUR LES MIGRANTS ET LES VILLES

Palais des Nations, Salle XVIII
26 et 27 octobre 2015



Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Les dénominations utilisées et la présentation de la matière contenue dans ce rapport ne doivent pas être interprétées comme l'expression de quelque opinion que ce soit de la part de l'OIM s'agissant du statut légal d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une région, ni de leurs autorités, pas plus que de leurs frontières.

L'OIM croit fermement que les migrations ordonnées, s'effectuant dans des conditions décentes, profitent à la fois aux migrants et à la société tout entière. En tant qu'organisme intergouvernemental, l'OIM collabore avec ses partenaires de la communauté internationale en vue de résoudre les problèmes pratiques de la migration, de mieux faire comprendre les questions de migration, d'encourager le développement économique et social grâce à la migration et de promouvoir le respect effectif de la dignité humaine et le bien-être des migrants.

Publisher: Organisation internationale pour les migrations
17 route des Morillons
C.P. 17
1211 Genève 19
Suisse
Tél.: +41 22 717 91 11
Télécopie : +41 22 798 61 50
Courriel : hq@iom.int
Internet : www.iom.int

© 2016 Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Tous droits réservés. Toute reproduction, même partielle de la présente publication est interdite sans autorisation écrite préalable de l'éditeur. Elle ne peut être, ni enregistrée dans un système d'archives, ni transmise par voie électronique ou mécanique, par xérogaphie, par bande magnétique ou autre.

No. 25

DIALOGUE
INTERNATIONAL
SUR LA MIGRATION



CONFERENCE SUR LES MIGRANTS ET LES VILLES

Palais des Nations, Salle XVIII

26 et 27 octobre 2015



Organisation internationale pour les migrations (OIM)



Table des matières

Remerciements	5
Sigles et acronymes	7
Avant-propos	9
Introduction.....	13
Chapitre 1	15
La migration est au cœur du développement économique et humain des villes	
Chapitre 2	29
L'accroissement de la migration vers les villes présente à la fois des chances et des défis	
Chapitre 3	45
Migration, urbanisation et infrastructures	
Chapitre 4	63
Incidences économiques de la migration sur les villes	
Chapitre 5	75
Gérer les incidences sociales de la migration	
Chapitre 6	89
Gestion de la migration — gouvernance locale	
Chapitre 7	99
Le rôle de la communauté internationale est essentiel pour améliorer les capacités de gestion des migrations et faciliter la collaboration	
Conclusion et recommandations.....	109
Annexes	
Ordre du jour Conférence sur les migrants et les villes.....	113
Document de travail Migration et planification locale : Questions, chances et partenariats	127



Remerciements

La Conférence sur les migrants et les villes et la publication s’y rapportant ont été réalisées en collaboration avec un grand nombre de collègues de l’OIM, tant au Siège que sur le terrain. Leurs efforts inlassables et leur dévouement ont été déterminants pour la réussite de l’organisation de la Conférence.

L’OIM souhaite remercier tous les membres de l’équipe de rédaction pour leur travail précieux, accompli avec enthousiasme.

Equipe de rédaction de l’OIM

Rédacteur en chef :	Howard Duncan
Responsables de la publication :	Jill Helke et Azzouz Samri
Comité de rédaction :	June Lee, Olivier Ferrari, Jacqueline Weekers, Tauhid Pasha, Paula Benea, Milen Emmanuel, Annalisa Pellegrino, Eliana Barragan, Susan Parker, Olga Sheean
Prise de notes :	María Mercedes López, Julian Tangermann, Alberto Piccioli, Taylor Juretic, Queentela Benjamin, Tracy Kapezi, Roselinde Den Boer
Adjointes à la publication et mise en page :	Valerie Hagger, Mae Angeline Delgado
Graphiques :	Cecilia D’Angelo-Martínez
Traduction :	Fabienne Witt et l’équipe de l’Unité française de traduction

La Conférence sur les migrants et les villes et la production du présent rapport auraient été impossibles sans la généreuse contribution financière des Gouvernements des Etats-Unis d’Amérique, de l’Australie et de la Suisse, auxquels l’OIM exprime sa sincère gratitude. L’OIM souhaite en outre remercier les autorités de la Ville de Genève, pour leur collaboration et leur appui.



Sigles et acronymes

100RC	Initiative 100 Resilient Cities de la Fondation Rockefeller
ACHIEVE	Action for Health Initiatives Inc.
CGLU	Cités et gouvernements locaux unis
CIVEX	Commission de la citoyenneté, de la gouvernance, des affaires institutionnelles et extérieures
CNN	Cable News Network
D.C.	District of Columbia
Fedasil	Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile
GPS	Global Positioning System
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ICMD	Initiative conjointe pour la migration et le développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements urbains
ONUSIDA	Programme conjoint des Nations Unies sur le VIH/SIDA
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine



Avant-propos

La Conférence de 2015 sur les migrants et les villes a été la deuxième manifestation de haut niveau organisée par l'OIM dans le cadre du Dialogue international sur la migration, sa principale enceinte de dialogue sur les politiques de migration. Elle s'inscrivait dans le prolongement de la Conférence ministérielle sur la diaspora de 2013, au cours de laquelle 55 ministres et hauts fonctionnaires gouvernementaux, ainsi que des représentants des milieux universitaires, des médias et du secteur privé du monde entier se sont penchés sur les diverses manières dont les diasporas pouvaient contribuer au développement. Le Rapport de l'OIM *Etat de la migration dans le monde 2015 – Les migrants et les villes : de nouveaux partenariats pour gérer la mobilité*, a été lancé à cette occasion et utilisé comme source d'information.

Bien qu'il soit largement reconnu que la grande majorité des migrants résident dans les villes et que celles-ci sont les moteurs économiques de la plupart des pays, les autorités municipales et les administrations locales n'ont guère eu l'occasion, jusqu'ici, de faire entendre leur voix dans le débat mondial sur la mobilité humaine. La Conférence a élargi l'espace de dialogue mondial sur la migration, offrant à tous les niveaux de gouvernance de la migration, y compris les administrations locales, la possibilité d'y être représentés. Elle a démontré avec force que le dialogue sur la gestion des migrations ne devait plus se dérouler sans la participation active des autorités et des responsables municipaux, ainsi que des habitants des villes eux-mêmes.

Par ce forum mondial consacré aux villes et à leurs administrateurs, l'OIM a voulu attirer l'attention sur le rôle important que jouent les institutions locales dans la gestion de la mobilité humaine. Si les politiques migratoires sont généralement formulées à l'échelon national, c'est principalement aux responsables locaux et aux acteurs communautaires qu'incombe la tâche d'élaborer et de gérer le processus d'intégration et à faire en sorte que la migration et les migrants soient perçus de manière positive. Comme l'a relevé Michael Bloomberg, ancien maire de New York, ce sont les maires qui ont affaire au monde réel.

Dans le même temps, nous avons voulu tirer profit des connaissances des maires et autres pouvoirs locaux pour identifier des politiques et des pratiques migratoires efficaces en milieu urbain et apporter ainsi de précieuses contributions à des processus mondiaux majeurs, tels que le Programme de développement durable à l'horizon 2030, la Conférence des Nations Unies Habitat III, le Nouveau Programme pour les villes et le Sommet mondial sur l'action humanitaire.

La Conférence a confirmé que les autorités municipales étaient effectivement conscientes et à l'écoute des besoins des migrants, et désireuses de formuler des politiques qui répondent à ces besoins. Toutefois, elle a également montré que les autorités locales n'appréhendaient pas nécessairement les réalités migratoires de manière globale et qu'elles n'encourageaient pas toujours les migrants à exprimer leurs besoins. L'adoption d'une planification locale inclusive, qui permette aux migrants d'être des agents actifs de la planification et du développement des activités et des environnements urbains, serait une mesure positive à cet égard. Il serait judicieux que les villes mettent en place une approche de la migration fondée sur les droits, qui place les migrants au cœur des politiques et des pratiques migratoires et accorde une attention particulière aux personnes les plus vulnérables ou les plus marginalisées. Une telle approche garantit l'accès des migrants aux services essentiels, tient compte de leur présence dans les plans d'intervention d'urgence et, en définitive, facilite leur intégration sans heurts dans la société.

En réunissant un large éventail de parties prenantes de la migration, la Conférence a aussi contribué à la création de partenariats institutionnels et de réseaux professionnels. Les villes sont des lieux où, souvent, les responsabilités et l'action du gouvernement national, des autorités locales, des organisations de la société civile et du secteur privé se rencontrent et se recoupent. Pour être efficaces, il faut que la planification, la gestion et la gouvernance de l'urbanisation et de la migration procèdent d'un dialogue constructif entre ces différents acteurs – qui, bien entendu, doivent tous être attentifs à ce que disent les migrants. Il importe de surmonter les divergences de points de vue et les lacunes en matière de communication qui existent actuellement.

Enfin, la Conférence a affirmé le rôle joué par l'OIM et d'autres organisations gouvernementales et non gouvernementales (ONG) pour renforcer la capacité des villes à gérer des flux migratoires croissants et pour faciliter la définition d'une politique mondiale en matière de gestion des migrations, en partenariat étroit avec tous les niveaux de gouvernement. L'OIM a élaboré une série de programmes visant à aider les villes et d'autres partenaires à promouvoir l'intégration des migrants et de la migration dans les plans et les programmes d'action, et continuera à renforcer les capacités dans ce domaine.

L'OIM tient à remercier tous les ministres, maires et hauts fonctionnaires gouvernementaux, ainsi que les nombreux experts qui sont venus nous faire part de leur expérience précieuse, attirer l'attention sur les difficultés qu'ils rencontrent et faire avancer le débat sur ce sujet d'une actualité brûlante.

L'OIM est aussi extrêmement reconnaissante pour le soutien généreux apporté par ses donateurs au Dialogue international sur la migration en général, et à cette conférence en particulier.



William Lacy Swing
Directeur général
Organisation internationale pour les migrations (OIM)



Introduction

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a organisé la Conférence sur les migrants et les villes les 26 et 27 octobre 2015 à Genève, dans le cadre du Dialogue international sur la migration, sa principale enceinte de dialogue sur les politiques migratoires. Cette manifestation a été l'occasion, pour de nombreux maires et représentants des autorités locales du monde entier, de débattre des chances et des défis que présente la migration avec des hauts fonctionnaires gouvernementaux, ainsi qu'avec des représentants d'organisations de la société civile, d'organisations internationales et du secteur privé, soit plus de 600 participants en tout. Tous ces acteurs se sont accordés à reconnaître que la migration était un facteur de plus en plus important, et souvent déterminant, de la planification locale, dans la mesure où les migrants (internes ou internationaux) se déplacent vers des villes.

Cette conférence de deux jours avait les objectifs suivants :

- Faire mieux comprendre la nécessité d'incorporer la migration dans la planification du développement local, national et mondial, et formuler des recommandations à cet effet ;
- Jeter des ponts entre les différents niveaux de gestion des migrations, et déterminer comment l'OIM et d'autres acteurs peuvent renforcer leur aide aux autorités locales et nationales sur le plan des politiques, de la recherche et des opérations ;
- Faire le bilan des divers programmes et initiatives mis en œuvre à l'échelle locale pour gérer la migration au niveau local ;
- Recenser les partenariats qui permettent de bien gérer la mobilité au niveau local ;
- Sensibiliser les populations locales et leurs dirigeants à l'importance des contributions des migrants ;

- Mettre en lumière les aspects positifs de la migration et les nouvelles possibilités de développement qu'elle peut offrir aux populations¹.

Les discussions se sont articulées autour des six grands thèmes suivants :

1. Migration urbaine : Façonner l'avenir des villes.
2. Intégration réussie des migrants : Reconnaître le rôle clé des autorités locales.
3. Les migrants façonnent les villes : Intégrer les migrants dans les programmes d'action locaux.
4. Les migrants en situation de vulnérabilité dans les villes.
5. Coordination des autorités locales et centrales pour une bonne gouvernance des migrations.
6. Les migrants et les villes : De nouveaux partenariats pour gérer la mobilité.

Un certain nombre de sessions spéciales et de manifestations parallèles ont aussi été organisées :

- Lancement du Rapport de l'OIM Etat de la migration dans le monde 2015 – Les migrants et les villes : de nouveaux partenariats pour gérer la mobilité.
- Lancement du Livre blanc de l'OIM et de l'Initiative conjointe pour la migration et le développement (ICMD) sur l'intégration de la migration dans la planification du développement local et au-delà (Mainstreaming migration into local development and beyond).
- Session Voix de migrants.
- Lancement de la campagne de l'OIM « je suis un migrant ».

Le présent rapport livre une analyse des questions soulevées à la Conférence et expose certaines contributions de manière détaillée. Le premier chapitre donne une vue d'ensemble des questions abordées, et les chapitres suivants fournissent des détails supplémentaires et une couverture plus large des travaux de la Conférence. Le rapport conclut par des recommandations. Le document d'information, l'ordre du jour final et le résumé des conclusions de la Conférence sont aussi joints.

¹ Tiré de l'ordre du jour de la Conférence.



Chapitre I.

La migration est au cœur du développement économique et humain des villes

Il est de plus en plus évident que les villes sont des lieux d'habitation, d'activité économique et d'expression culturelle et intellectuelle. Elles sont aussi la destination de la plupart des migrants, réfugiés et autres voyageurs du monde entier. C'est avant tout cet aspect de destination qui a intéressé les participants à la Conférence et qui, par conséquent, constitue le thème central du présent rapport, même si les autres aspects ont été inévitablement abordés. L'expansion des villes, qui abritent depuis 2007 plus de la moitié de la population mondiale et devraient être le lieu de vie des deux tiers d'entre nous en 2040, est un phénomène porteur à la fois d'une promesse formidable et de défis considérables. Concentrations intenses de capital humain agissant en coopération et créant ainsi de l'innovation et de la production, les villes sont le moteur le plus puissant du développement économique, social et intellectuel jamais rencontré dans l'histoire de l'humanité. Bien que la population urbaine ne représente qu'un peu plus de 50 % de la population mondiale, plus de 80 % du PIB est produit dans les villes². Etant donné que les migrations sont à l'origine de cette urbanisation, principalement en raison de l'exode rural, elles sont au cœur du développement économique et humain. C'est donc dans la cité que l'articulation fondamentale entre la migration et le développement est la plus manifeste.

En termes très élémentaires, une ville est une concentration d'habitants qui se traduit par une coopération plus intense, un niveau accru d'activité économique, des échanges d'idées générateurs d'une efficacité plus grande, d'innovation et de richesse culturelle, et la construction des infrastructures nécessaires à ces activités. Bien que nous vivions à une époque de progrès extraordinaires dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), c'est

² ONU-Habitat, *The Economic Role of Cities*, 2011 (voir : <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3260>).

toujours dans les villes que les personnes, les entreprises et autres institutions de la société travaillent directement les unes avec les autres, que la plupart des innovations se produisent et que la résonance culturelle est la plus forte. C'est dans les villes que les talents humains sont les mieux mis à profit et que les personnes sont les mieux récompensées pour ces talents.

Comme l'ont souligné les orateurs, l'urbanisation a augmenté non seulement la taille, mais aussi le nombre de villes dans le monde entier. En Chine, la création de plus de 100 villes nouvelles, conçues chacune pour un million d'habitants au moins, est un exemple parmi d'autres illustrant l'augmentation du nombre de villes dans le monde. Les efforts déployés par la Chine pour urbaniser sa population (le taux d'urbanisation devrait y atteindre 60 % en 2020) visent à soutenir la croissance économique et à atténuer la pauvreté. On dénombre actuellement 35 mégapoles dans le monde (agglomérations de 10 millions d'habitants ou plus), dont la dernière en date est Chennai (Inde), tandis que Jakarta et Tokyo sont les plus grandes, avec plus de 30 millions d'habitants chacune. Si la taille est importante, elle n'est toutefois pas le seul facteur à déterminer le poids économique et les autres influences d'une ville. Les villes mondiales sont définies différemment sous l'angle de leurs incidences mondiales, essentiellement économiques. Ces villes remarquables, qui comprennent Londres et New York – dites villes alpha++ – ou encore la Région administrative spéciale de Hong Kong, Shanghai, Singapour et Tokyo – dites villes alpha+ – ont un rayonnement qui s'étend bien au-delà de leurs frontières municipales et nationales.

Le rôle des villes, qu'elles soient mondiales ou non, dans l'élaboration des politiques et comme pôles d'attraction des migrants, est un sujet qui mérite d'être examiné plus avant. Au Canada, par exemple, Toronto est une ville mondiale. Elle compte 5,5 millions d'habitants, soit plus que l'ensemble des provinces et territoires du Canada, à l'exception de l'Ontario et du Québec, n'a pas de statut juridique dans la Constitution du Canada, et n'a que le pouvoir législatif que lui accorde la province de l'Ontario. Alors que Toronto abrite de loin la plus forte proportion d'immigrants du Canada, elle n'est pas représentée dans les discussions officielles concernant la planification de l'immigration au Canada. Paradoxalement, il en va de même partout dans le monde. Comme les maires l'ont fréquemment répété lors des deux journées de la Conférence, ce sont les gouvernements nationaux qui décident qui et combien de personnes peuvent entrer sur leur territoire et selon quels critères, alors même que ce sont les villes qui reçoivent la grande majorité des migrants et sont responsables de leur intégration et de leur bien-être. De plus, l'attrait d'un pays aux yeux des immigrants dépend souvent des qualités et des caractéristiques des villes. Dans la compétition internationale pour les talents qui va s'accroissant, si les gouvernements nationaux ont le pouvoir d'adopter des lois et des politiques qui rendent un pays plus ou moins attrayant, ce sont souvent les conditions existant dans les différentes villes, telles que le potentiel d'emploi, la présence de membres

de la famille ou du même groupe ethnique, les facteurs environnementaux, etc., qui déterminent la destination des migrants. Par conséquent, l'attrait d'un pays pour les migrants du monde dépendra davantage des villes d'un pays que du pays lui-même. La question de la gouvernance des migrations sera abordée plus loin dans le rapport.

Les participants ont constaté que la plupart des migrants, à l'échelle mondiale, prennent la direction des villes simplement parce qu'elles leur procurent les plus grands avantages. Non seulement elles offrent davantage de possibilités d'emploi, et à des niveaux de rémunération supérieurs, mais elles proposent aussi les emplois les plus intéressants, sur les lieux de travail et avec les collègues les plus stimulants. Pour les migrants économiques, la ville offre le plus fort potentiel de retour sur investissement et le plus grand nombre de clients potentiels, ainsi que des réseaux d'affaires qui sont encore une source d'avantages supplémentaires. D'un point de vue social, c'est généralement dans les villes que les migrants retrouvent d'autres membres de la famille (la migration en chaîne étant généralement un phénomène urbain) ou leur groupe ethnique ou culturel. On constate une tendance marquée à vivre au sein de son propre groupe, ce qui aboutit à la création d'enclaves, qui ont pour atout d'offrir un soutien communautaire et social, une plus grande disponibilité d'articles et de produits alimentaires ethniques, des lieux de culte et d'autres institutions de la communauté. Dans de nombreuses villes des pays développés, les enclaves ethniques deviennent de plus en plus des quartiers résidentiels dotés de toutes les institutions nécessaires et dans lesquels les migrants peuvent rester indéfiniment, et sont loin d'être des lieux de pauvreté et de transition. L'« ethnoburb³ » des classes moyennes, située en zone suburbaine, devient donc la première destination des migrants aisés, plutôt qu'un endroit où l'on espère pouvoir s'installer qu'après avoir passé un certain temps dans un ghetto – point d'atterrissage traditionnel de nombreux migrants arrivant en Occident qui ont dû endurer de longues heures de travail, un hébergement surpeuplé et des conditions de vie dégradées, tout en économisant pour pouvoir déménager dans une banlieue plus attrayante.

Destinations privilégiées de la plupart des migrants (internes ou internationaux) dans le monde, les villes bénéficient de la plupart des avantages de la migration. Là encore, dans l'intense compétition mondiale pour les talents, ce sont les villes qui l'emportent sur les communautés rurales, qui pourraient fortement profiter de l'immigration en raison de leur dépeuplement et de la pénurie de main-d'œuvre et de talents qui en découle. Les villes qui accueillent des migrants voient avant tout arriver des personnes qui ont pour ambition de mener une vie

³ Le terme « ethnoburb » a été inventé en 1997 par Wei Li, professeur à l'Université d'Etat de l'Arizona.

meilleure. Dans les discussions sur les problèmes que peut présenter la migration, cette caractéristique fondamentale des migrants est facilement oubliée : leur désir d'améliorer leur vie et l'énergie déployée à cette fin. L'avantage majeur que confère la migration aux villes de destination tient au capital humain du migrant, qui va bien au-delà de l'éducation formelle, de l'expérience professionnelle, etc., et comprend la force de caractère liée à cette ambition. Les migrants sont avant tout des personnes et des familles fortes et résilientes, caractéristiques souvent négligées dans les débats sur les avantages et les inconvénients de la migration pour les sociétés d'accueil.

Bien que toutes les sociétés de destination puissent bénéficier des avantages apportés par les migrants, l'ampleur et la nature de ces avantages dépendent de la manière dont le processus est géré. Certaines sociétés – notamment dans les pays d'installation traditionnels que sont l'Australie, le Canada, les États-Unis d'Amérique et la Nouvelle-Zélande – sélectionnent certains de leurs immigrants de longue durée en fonction de caractéristiques tenant à leur capital humain, telles que l'éducation, l'expérience du marché du travail, les compétences linguistiques et l'âge. La gestion de la migration de main-d'œuvre consiste à faire correspondre le capital humain aux exigences des postes à pourvoir. Les migrants internationaux, en particulier, apportent avec eux une diversité d'idées qui peut être une source d'innovation dans les entreprises, les gouvernements et les institutions de la société civile, et enrichissent leur ville de destination avec leur culture, leur cuisine, leur musique et leur art. Les villes qui abritent des migrants internationaux sont, par conséquent, plus dynamiques et plus créatives⁴.

Les relations et réseaux des migrants sont tout aussi importants. Grâce aux technologies modernes de l'information et de la communication, les migrants peuvent maintenir des contacts fréquents, réguliers et solides avec leur famille, leurs amis, leurs associés, leurs clients, les fonctionnaires gouvernementaux et autres personnes de leur pays d'origine. Le maintien de ces relations et réseaux non seulement est facilité par les technologies de la mondialisation, mais il exerce aussi une influence croissante sur leur vie et sur celle des villes dans lesquelles ils choisissent de s'installer. Le transnationalisme (au sens d'une vie menée simultanément dans plus d'un pays) est devenu chose commune, tout comme la migration vers des destinations multiples, qui a commencé à modifier le schéma habituel de flux permanents unidirectionnels associé aux migrants qui reçoivent un visa de résidence permanent, voire la citoyenneté dans leur pays de destination. Ce terme ne désigne plus seulement les travailleurs migrants temporaires qui vont et viennent, mais aussi les résidents permanents pour qui la migration n'équivaut plus à couper les liens avec leur pays d'origine⁵.

⁴ Voir : Richard Florida's *Cities and the Creative Class* (Routledge, New York/Abingdon, 2005) pour un examen plus approfondi sur ce point.

⁵ Voir : Nana Oishi, *Multiple Migrations: The Conceptual Framework and Future Research Agenda* (www.tasa.org.au/wp-content/uploads/2014/12/Oishi-TASA2014-Revised.pdf).

Le transnationalisme n'est que l'un des aspects de ce que certains appellent la « nouvelle mobilité », qui inclut non seulement le changement d'attitude envers la migration parmi les migrants et les pouvoirs publics qui ont la haute main sur la délivrance des visas, mais aussi les comportements migratoires effectivement adoptés par les personnes, en particulier celles qui ont un niveau d'éducation supérieur et dont les talents sont toujours plus sollicités dans le monde entier. Le transnationalisme et la nouvelle mobilité offrent aux villes qui sont prêtes à en profiter les avantages de liens d'interdépendance mondiaux. Parfois, la présence d'un nombre important de migrants transnationaux pourrait transformer une grande ville en une ville mondiale du fait de l'influence qu'elle pourrait exercer grâce à ces personnes, entreprises et autres organisations qui entretiennent des relations régulières et solides dans le monde entier. Les retombées potentielles pour le commerce et les affaires, par exemple dans le secteur financier, sont manifestes, et ce n'est pas un hasard si des villes mondiales comme Doubaï, Kuala Lumpur, Londres, New Delhi, New York, Sydney ou Toronto se caractérisent par des populations importantes de migrants transnationaux. Les villes mondiales, qui comptent une forte population de migrants transnationaux et très mobiles, sont intrinsèquement dynamiques et caractérisées par des flux de personnes, d'idées et d'activités qui dépassent les limites de la ville, à tel point que leur présence est ressentie dans un rayon beaucoup plus large. Une ville qui se distingue par la migration est considérée comme un lieu de flux⁶, et une ville qui gère avec succès les migrations et leurs effets gardera à l'esprit cette métaphore dans sa réflexion sur la migration.

L'immigration accroît aussi la population d'une ville, phénomène qui peut en lui-même attirer de nouveaux migrants, ainsi que des investisseurs et des entrepreneurs en quête de clients et de main-d'œuvre. Cette augmentation de la population peut renforcer l'influence d'une ville dans les affaires nationales et internationales. Bien que la croissance démographique s'accompagne de difficultés qui seront traitées plus en détail ultérieurement, une baisse de la population urbaine est rarement considérée comme un bon signe. De fait, les villes dont le nombre d'habitants est en recul connaissent généralement un déclin économique et/ou social, et sont incapables de pourvoir aux besoins de la population et d'offrir des perspectives intéressantes aux habitants actuels ou potentiels.

La ville comme aimant—qui attire ou repousse—est un facteur clé de la compétition mondiale pour les talents, qui se livre pour l'essentiel à l'échelon local et non pas national. Cette compétition est le résultat d'une évolution démographique mondiale, où l'essentiel de la croissance démographique sera concentrée dans les pays en développement, tandis que la population des sociétés les plus

⁶ Voir : Manuel Castells, *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process* (Blackwell, Oxford, 1989).

développées stagnera ou diminuera en raison de taux de fertilité très inférieurs au seuil de remplacement. Toutes les sociétés des pays développés vieillissent, certaines plus rapidement que d'autres, ce qui a des répercussions marquées sur la taille de leur main-d'œuvre, ainsi que sur leur potentiel d'innovation et leur volonté d'investir dans des entreprises pour stimuler leur croissance. Quatre-vingt-dix pour cent de la population mondiale de moins de 16 ans vit actuellement dans des pays en développement, dont les systèmes éducatifs sont eux aussi en développement et incapables de fournir les niveaux de talent requis par les sociétés économiquement dynamiques. La compétition mondiale pour les talents ne se limite pas aux économies développées, mais concerne aussi celles en développement en raison des investissements dans les technologies modernes, par exemple dans l'agriculture, l'activité minière et autres industries d'extraction, les TIC et la production manufacturière, qui est de plus en plus dépendante de la robotique. L'Europe n'est pas seulement en compétition avec les Etats-Unis d'Amérique pour les talents, mais aussi avec la Thaïlande et la Zambie. Cette compétition est en elle-même une force qui sous-tend la nouvelle mobilité et la volonté de migrer fréquemment. Les récompenses attendent ceux qui possèdent les talents requis et n'hésitent pas à se déplacer.

De nombreux orateurs ont évoqué la nécessité, pour les gouvernements nationaux, d'élaborer des politiques en matière de migration et de citoyenneté adaptées à cet environnement, même si, en définitive, ce sont les villes, les entreprises et les universités qui détermineront les décisions des migrants. Les villes qui offrent des emplois attrayants ainsi qu'un environnement sûr et séduisant pour les migrants et leur famille obtiendront de meilleurs résultats que celles qui disposent de moins d'atouts. Les villes qui réussiront dans la compétition pour les talents seront celles qui prendront la mesure du changement fondamental qui s'est produit, qui comprendront que la question ultime en matière de migration n'est plus « Est-ce que nous voulons des migrants ? » mais « Est-ce que les migrants nous veulent ? ». De nombreuses sociétés développées qui connaissent un vieillissement rapide se trouvent aujourd'hui face à l'impératif de l'immigration, ce qui soulève la question des pratiques de gestion exemplaires (traitée plus loin dans le présent rapport).

Outre l'accent mis sur les avantages de la migration pour les sociétés de destination et leurs villes, les discussions de la Conférence ont aussi fait apparaître que la migration, surtout à grande échelle et dans un laps de temps limité, s'accompagne de difficultés, parfois sérieuses. Certaines, selon les orateurs, tiennent à l'augmentation de la population ; d'autres découlent de la diversité ethnique, culturelle, linguistique, raciale et religieuse des migrants ; et d'autres encore procèdent du transnationalisme croissant et de l'expansion des enclaves transnationales constituées par la classe moyenne. La manière de gérer ces difficultés déterminera l'issue de l'expérience migratoire, tant pour les migrants que pour la ville d'accueil. Toutefois, le message clé qui est ressorti

des discussions est que la migration peut être gérée dans l'intérêt mutuel des migrants et de la société d'accueil. Dans l'idéal, les avantages de la migration viendront aussi renforcer, en partie, les sociétés d'origine.

La croissance démographique, quelle que soit la composition de la population, exerce de multiples pressions urbanistiques, dont beaucoup sont liées au volume des services qui doivent être fournis par les pouvoirs publics, les entreprises et les organisations de la société civile, ainsi qu'à l'infrastructure physique dont dispose la ville pour faciliter leurs activités. Les divers services éducatifs, sociaux et sanitaires doivent être assurés, tout comme des services de transport adaptés permettant aux travailleurs d'arriver à l'heure sur leur lieu de travail, et des infrastructures de transport pour que les personnes puissent se déplacer en ville aux fins d'études, de divertissement, d'achats, etc. La disponibilité de logements, notamment de logements abordables, est essentielle pour la réussite d'une ville, mais il peut être extrêmement difficile de l'assurer dans les périodes de croissance démographique rapide. Une population plus nombreuse sollicite davantage les systèmes de traitement de l'eau et d'assainissement, les parcs et les installations de loisirs, ainsi que les infrastructures de communication, les établissements de santé et les établissements pénitentiaires. Non seulement la création d'infrastructures physiques est extrêmement coûteuse, mais elle nécessite aussi de nombreuses années de planification et de construction. Ces questions sont éminemment complexes et politiquement risquées, mais elles sont plus problématiques encore pour les villes du Sud, où ces infrastructures sont peu développées et où les budgets publics ne permettent pas de financer des projets de construction de grande ampleur. En République centrafricaine, par exemple, la Présidente de la délégation spéciale de la ville de Bangui, Yacinthe Wodobode, a parlé des pressions croissantes sur les infrastructures et les services de Bangui que faisaient peser les afflux massifs de migrants. Cette situation est principalement due au fait que la question de la migration a été négligée dans la planification stratégique locale et nationale. La précarité, causée par le manque de logements appropriés et un accès insuffisant à la santé, à l'éducation et à la formation, touche toutes les couches sociales à Bangui. La maire a insisté sur la nécessité de mettre en œuvre des programmes de logements sociaux et de soins de santé, de même que des projets d'infrastructure en matière d'eau et d'assainissement. De plus, les pays pauvres et ceux en proie à un conflit ont besoin d'un soutien important pour accueillir les migrants et promouvoir le dialogue sur la migration dans la région et au-delà.

La croissance démographique due à la migration internationale s'accompagne de difficultés additionnelles liées à la diversité de race, de religion, d'ethnie, de langue et de culture. Bien que la diversité puisse permettre aux villes, aux entreprises et autres organisations d'innover, elle peut aussi être considérée par les résidents comme une menace pour la cohésion sociale, l'identité culturelle historique et la sécurité. La diversité dans son quartier, son école ou sur son

lieu de travail peut déranger et déboucher sur le racisme, la xénophobie, la discrimination et la violence. Ces dix dernières années, de nombreuses villes européennes ont eu du mal à gérer la diversité de leur population, tandis qu'en Afrique, beaucoup de villes ont connu de graves épisodes de xénophobie et de violence dus à la présence de personnes appartenant à des tribus ou à des clans différents. La diversité peut aussi être une source de difficultés, non seulement pour ceux qui quittent les pays en développement pour se rendre dans les villes du Nord, mais aussi pour les migrants Sud-Sud ou Nord-Nord, comme il est apparu ces dernières années au sein de l'Union européenne. La situation actuelle en Europe porte ce problème à un niveau critique.

La mobilité humaine est la principale composante de l'urbanisation contemporaine

A l'échelle mondiale, plus de personnes vivent en milieu urbain que dans des zones rurales (54 % en 2014). Si, en 1950, 30 % de la population mondiale était urbaine, on escompte qu'en 2050, cette proportion passera à 66 %. Aujourd'hui, les régions les plus urbanisées sont l'Amérique du Nord (82 % de personnes vivant en milieu urbain en 2014), l'Amérique latine et les Caraïbes (80 %) et l'Europe (73 %). En revanche, l'Afrique et l'Asie restent principalement rurales, avec respectivement 40 % et 48 % de leur population installée dans des villes. Toutes les régions devraient continuer à s'urbaniser ces prochaines décennies. L'Afrique et l'Asie connaissent une urbanisation plus rapide que les autres régions, et l'on s'attend à ce que 56 % et 64 %, respectivement, de leur population vive en milieu urbain en 2050⁷. En Australie, 90 % de la population vit dans des établissements urbains. Là encore, l'urbanisation résulte directement de la migration rurale-urbaine.

Ce sont les pays du Sud qui s'urbaniseront le plus à l'avenir, simplement parce que ceux du Nord l'ont déjà fait et qu'ils disposent d'une marge de manœuvre considérablement plus réduite dans ce domaine. La population urbaine mondiale devrait s'accroître de plus des deux tiers d'ici à 2050, près de 90 % de cette hausse concernant les zones urbaines d'Afrique et d'Asie⁸. Les défis liés à la gestion de l'urbanisation seront très différents entre les pays à revenu élevé et ceux à faible revenu. Les premiers ont déjà connu l'essentiel de leur urbanisation, et la suite de ce processus exigera d'eux qu'ils étendent leurs environnements bâtis et, surtout, qu'ils le renouvellent. Dans de nombreux pays à faible revenu où l'urbanisation est massive et rapide, les problèmes seront aigus parce que les budgets locaux et nationaux ne pourront pas financer les infrastructures et

⁷ Nations Unies, *World Urbanization Prospects, 2014 Revision* (<http://esa.un.org/unpd/wup/highlights/wup2014-highlights.pdf>).

⁸ *Ibid.*

les services nécessaires. Les systèmes de transport seront saturés et ne seront souvent accessibles qu'aux seules personnes disposant de revenus supérieurs à la moyenne. Il en ira de même pour l'accès à un logement convenable, à l'eau potable, aux services sociaux et sanitaires et à l'éducation. Pour de nombreux pays à faible revenu, les avantages potentiels de l'urbanisation se feront attendre beaucoup plus longtemps que pour les pays à revenu élevé. Dès lors, et comme l'ont relevé plusieurs orateurs, la gouvernance de l'urbanisation devient une question de gouvernance de la mobilité humaine en vue d'un développement inclusif.

Gérer l'urbanisation, c'est gérer la migration

L'urbanisation – et la migration qui y concourt – pose des défis de gouvernance considérables aux gouvernements, tant locaux que nationaux. Discuter de la gouvernance de l'urbanisation signifie forcément discuter de la gouvernance des migrations – un domaine d'action politique sur lequel les administrations municipales ont très peu de pouvoir, à l'exception notable des quelques cités-Etats qui existent encore, comme Monaco, Singapour ou le Vatican. Les villes n'ont pas de frontières internationales, à la différence des Etats. La migration relève normalement du domaine de compétence des gouvernements nationaux, lesquels déterminent qui est autorisé à entrer dans un pays et à quelles conditions. Ces conditions vont de la résidence permanente et de la citoyenneté aux autorisations de travail temporaires, en passant par les visas touristiques et autres visas de courte durée. La plupart des pays n'imposent pas un lieu de résidence précis, ce qui signifie que les migrants internes et internationaux peuvent se rendre dans la ville de leur choix sans demander l'autorisation à une quelconque autorité. En d'autres termes, l'entrée dans un pays est réglementée, alors que l'entrée dans une ville particulière ne l'est normalement pas. Les autorités municipales, y compris les urbanistes, sont donc relativement passives face au pouvoir qu'elles peuvent exercer.

Cependant, les villes ont beaucoup plus d'influence sur l'installation et l'intégration des migrants dans leur communauté, où elles s'occupent des nécessités élémentaires de la vie, comme l'obtention d'un logement et d'un emploi, la scolarisation des enfants, les services sociaux et sanitaires, la protection par la police locale et l'accès aux commerces. En fait, dans la plupart des pays développés, la gouvernance locale est un processus complexe faisant intervenir des autorités et des financements, non seulement au niveau municipal, mais aussi aux échelons régional, provincial, fédéré ou national. Les ouvrages spécialisés sur la migration ont souvent passé sous silence les activités proposées et parfois financées par des ONG et des groupes de citoyens (et gérées par des associations de migrants eux-mêmes). Il en va de même pour les contributions du secteur privé. Compte tenu des multiples aspects de la migration et de l'installation liés à l'urbanisation, il n'est pas surprenant que les

partenariats et la coordination des diverses mesures visant à gérer la migration vers les villes soient un thème majeur des débats sur la gouvernance, comme l'ont souligné de nombreuses interventions.

L'une des tables rondes de la Conférence a abordé la question de savoir comment associer les migrants et leurs organisations au processus décisionnel municipal et local, y compris la planification. Les orateurs ont reconnu qu'il est facile d'étudier les incidences de la migration sur les processus décisionnels locaux ou celles des décisions sur les migrants et leurs communautés, mais qu'il est beaucoup plus difficile d'associer directement les migrants à la planification et autres processus décisionnels, notamment dans les villes qui comportent des enclaves ethniques et où les migrants ne sont pas traités de la même manière que la population locale. Ces problèmes sont amplifiés dans certaines villes en très forte expansion de pays à faible revenu, où de nombreux migrants vivent dans des taudis et sont nettement plus pauvres que la population urbaine établie. C'est ici que les objectifs de développement durable des Nations Unies relatifs aux villes revêtent toute leur importance : l'objectif 11 incite expressément les autorités à faire en sorte que leurs villes soient ouvertes à tous, sûres, résilientes et durables.

La référence au développement pour tous dans la cible 11.3 (« D'ici à 2030, renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participatives, intégrées et durables des établissements humains dans tous les pays ») est ici particulièrement pertinente car l'exode rural massif dans les pays à faible revenu peut déboucher sur l'exploitation des migrants, considérés comme des travailleurs bon marché dont les besoins élémentaires peuvent être ignorés, dans la mesure où ils ne retourneront probablement pas dans leur lieu d'origine. Il convient aussi de relever l'intégration dans l'objectif de développement durable 10 relatif à la réduction des inégalités, d'une cible (10.7) prévoyant de « faciliter la migration [...] de façon ordonnée, sans danger [...] par la mise en œuvre de politiques de migration [...] bien gérées ». La migration est l'un des meilleurs moyens au monde de niveler les revenus, comme l'illustre le volume considérable des fonds rapatriés vers les pays en développement. La protection des migrants vulnérables qui vivent dans des taudis ou connaissent une autre forme de précarité doit être gérée par les autorités nationales, fédérées/provinciales ou locales, ou par des organisations de la société civile qui travaillent pour le compte d'administrations publiques officielles. La notion d'urbanisation durable s'impose immédiatement, dans la mesure où l'urbanisation mondiale découle aujourd'hui de l'exode rural dans les pays en développement. La plupart des mégapoles se trouvent dans ces pays, dont certains ont des capacités de gouvernance limitées et peuvent être incapables de faire face à l'afflux de personnes dans des conditions satisfaisantes.

Dans son mémoire de 2012 sur l'urbanisation durable intitulé Sustainable Urbanization – Thematic Think Piece, ONU-Habitat a estimé que les villes jouent

un rôle central dans la gouvernance mondiale, servant de « lieux d'action immédiats sur le terrain » et de « principales plateformes de transformation ». Comme l'ont évoqué de nombreux orateurs, les partenariats sont un élément essentiel d'une urbanisation durable et inclusive. Ces partenariats associent les autorités nationales, fédérées/provinciales et locales, les organisations de la société civile et les organisations internationales, y compris les Nations Unies et ses institutions, ainsi que les organisations internationales d'aide humanitaire et l'OIM.

Dans son discours d'ouverture, et après avoir relevé le poids démographique en expansion rapide des villes, le Directeur général de l'OIM, l'Ambassadeur William Lacy Swing, s'est interrogé sur les pressions qu'exercent les migrants sur les villes et les villes sur les migrants, et sur les chances que les migrants offrent aux villes et les villes aux migrants. Ces questions fondamentales présentent des défis pour les décideurs à tous les niveaux de gouvernement, ainsi que pour les organisations qui, peut-être indépendamment du gouvernement, mettent en œuvre des politiques visant à assurer que les articulations entre l'urbanisation et la migration sont gérées dans l'intérêt mutuel des villes et des migrants. M. Swing a fait observer que les villes sont le lieu où la politique se trouve confrontée à la réalité, pour la simple raison que ce sont les maires et les autorités locales qui doivent pourvoir aux besoins élémentaires des migrants et gérer leur intégration dans la société locale. Il a exprimé l'espoir que la Conférence permettrait de mettre à profit la sagesse des maires et les enseignements qu'ils ont tirés de leur expérience. Au cours des 65 dernières années, l'OIM a toujours invité les autorités locales à participer à ses manifestations. Toutefois, c'est la première fois que les villes bénéficient d'une enceinte qui leur est entièrement consacrée. En décrivant l'influence des responsables politiques sur les villes, les migrants et leurs interconnexions, M. Swing a estimé que les objectifs visés étaient de stimuler la productivité en réduisant la pauvreté et en augmentant l'emploi, ainsi que de favoriser la durabilité par une planification urbaine souple et à long terme, qui gagnera en efficacité si les migrants sont pris en compte dans les politiques locales.

Il a énuméré trois sphères de pouvoir :

1. **Le pouvoir d'élaboration des politiques** : protection des migrants à la faveur de leur inclusion d'une attention aux plus vulnérables.
2. **Le pouvoir budgétaire** : coût de l'intégration ; emploi et reconnaissance des qualifications ; accès aux services publics (il est de l'intérêt des villes que les migrants aient accès aux établissements de soins et aux écoles).
3. **Le pouvoir de déclaration** : les responsables publiques donnent le ton de l'opinion publique et peuvent changer la perception négative qu'a le public de la migration en encourageant et en mettant en évidence les nombreuses contributions positives que peuvent apporter les migrants.

Sur ce dernier point, la maire de Genève, Esther Alder, a déclaré : « Aujourd'hui, notre ville compte plus de 200 000 habitants, dont 49 % d'étrangers. Elle est plus cosmopolite que jamais. Chaque année, 20 000 nouvelles personnes s'établissent sur le territoire municipal [...] et, dans le même temps, un nombre pratiquement équivalent d'habitants la quittent. En termes d'emploi, plus de 28 000 personnes travaillent pour les organisations internationales, missions permanentes et ONG. Cette diversité est au cœur de l'identité de Genève ». C'est une « cité d'immigration et de refuge » « où nul homme n'est étranger ». La ville de Genève a mis en œuvre une politique publique transversale pour mieux faire face à la diversité et en faire un atout. Par exemple, consciente que les villes ont une responsabilité fondamentale dans la promotion de la cohésion sociale, Genève a élaboré une politique visant à faire de la diversité un atout permettant de construire un espace de vie commun. L'approche de la diversité adoptée par Genève s'appuie sur l'idée selon laquelle les habitants du territoire municipal sont des personnes qui participent à part entière à la vie de la cité, quels que soient leur origine, leur statut de résidence ou la durée de leur séjour. Pour la ville de Genève, une politique de la diversité doit être fondée sur les principes de l'égalité, de l'inclusion sociale, de la participation et de la pluralité des identités.

Aisa Kirabo Kacyira, Sous-Secrétaire générale et Directrice exécutive adjointe du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et maire de Kigali de 2006 à 2011, a invité à la prudence : « Les villes naissent la plupart du temps grâce aux migrants. Mais, aujourd'hui, le rythme et l'ampleur de ce processus sont trop élevés ; ils atteignent des niveaux historiques. » Cependant, ajoute-t-elle, « ONU-Habitat a la profonde conviction que derrière ces défis se cachent des chances considérables. La gouvernance menée aujourd'hui est un facteur décisif pour que la migration devienne une réussite. Les dirigeants ont un rôle à jouer et une responsabilité à assumer. La relation entre la migration et l'urbanisation ne doit pas être vue sous le seul angle des défis, mais doit aussi être considérée du point de vue des potentiels immenses que recèle une immigration bien gérée et bien intégrée ». Elle a souligné l'importance de « la capacité d'investir dans l'intégration et l'autonomisation de personnes ayant des parcours différents, car la migration touche à l'essence même de la ville. Les villes ne vivent pas dans un monde abstrait ; elles sont influencées par les politiques nationales ». Dans l'esprit de la Conférence, Aisa Kacyira a fait valoir que « les migrants doivent être intégrés dans la gouvernance locale. Diriger signifie également intégrer leurs opinions. Mais il est aussi fondamental de tirer profit de l'expérience d'autres maires et d'autres responsables politiques ».

La dernière oratrice de la session d'ouverture, Marta Cygan (Directrice, Stratégie et Affaires générales, Direction générale de la migration et des affaires intérieures, Commission européenne) a estimé que « le XXI^e siècle sera marqué par de nombreux changements dus à la migration. Les effets de la migration sont avant tout ressentis aux niveaux local et régional. Les villes sont donc en

première ligne. L'UE accueille de nombreux migrants en situation régulière, mais voit aussi arriver aujourd'hui un afflux sans précédent de personnes dans le besoin. Ces derniers mois, de nombreuses villes de toute l'Europe ont fait preuve d'une grande générosité. Il est formidable de voir comment les villes ont offert des vivres, des abris, des soins médicaux et d'autres services sociaux. Les maires ont aussi contribué, dans une large mesure, à l'accueil de ceux qui cherchent refuge en Europe. Après ce stade initial, a-t-elle poursuivi, il faudra mettre en place une intégration structurelle. De nombreuses personnes ne pourront retourner dans leur pays dans un proche avenir. Les villes devront faire face à des tâches considérables, fournir un logement, assurer l'accès au marché du travail, permettre la scolarisation. Il faudra faire preuve d'inventivité. La Conférence doit se pencher sur la manière de gérer cette situation inédite ».

Mme Cygan a aussi souligné les aspects essentiels de la gestion des migrations ci après :

- **Les villes devront innover** et élaborer de nouvelles approches. Ce processus est déjà à l'œuvre en maints endroits – par exemple, avec de nouveaux projets de logements, des partenariats avec des entreprises locales, ou des programmes permettant aux migrants de mettre à profit leurs qualifications professionnelles et facilitant l'intégration de leurs enfants dans les écoles. L'UE adoptera de nouvelles mesures d'intégration à cet égard.
- **Solidarité entre les villes.** Compte tenu de l'ampleur actuelle de la migration, l'intégration ne peut être assurée par quelques villes seulement. Toutes devront assumer une part de responsabilité. Dans diverses parties de l'UE, des réseaux de villes ont été créés pour reloger les réfugiés.
- **Nécessité d'intervenir aux différents niveaux du gouvernement.** Les autorités locales et nationales doivent se parler davantage et mieux se comprendre. La Commission européenne promouvra ce dialogue en mettant à profit les divers fonds européens. Elle débloquera 600 millions d'euros ces prochaines années pour aider les villes à faire face.
- **Importance de la détermination politique.** Des migrations bien gérées nécessitent des mesures urgentes et apportent de nombreux avantages. C'est pourquoi l'appui à des politiques d'intégration doit être maintenu et encouragé.

Elle a conclu sur une note optimiste en déclarant : « La diversité s'accompagne de chances et de défis. La tâche n'est pas aisée mais, en travaillant ensemble, nous réussirons ».

Dans les pages qui suivent, le rapport étudie plus en détail les chances et les défis que présente la migration pour les villes ; les problèmes spécifiques liés aux infrastructures et à l'environnement bâti ; les répercussions économiques et sociales de la migration sur les villes ; la gestion des migrations à l'échelon local ; et le rôle de la communauté internationale dans ce domaine d'action.



Chapitre 2.

L'accroissement de la migration vers les villes présente à la fois des chances et des défis

La Conférence s'est déroulée dans un contexte international difficile, à un moment où l'attitude du monde entier à l'égard de la migration et des migrants s'était détériorée en raison de la crainte d'attaques terroristes ; de la piètre gestion des flux massifs de réfugiés, de demandeurs d'asile et autres migrants de l'Europe du Sud et de l'Est vers l'UE ; et d'une xénophobie accrue, même dans certains pays d'installation traditionnels ayant une longue tradition d'ouverture aux immigrants et à la diversité qu'ils apportent avec eux. De plus en plus, la migration est associée à un danger plutôt qu'aux avantages qu'elle apporte aux pays, à leurs villes et leur population. Les orateurs ont souligné le rôle que pourraient jouer les maires et les responsables municipaux pour coordonner les efforts déployés avec les parties prenantes en vue de changer cette attitude et améliorer l'image des migrants et de la migration dans l'opinion. L'absence d'intervention dans ce domaine risque de porter préjudice non seulement aux migrants, qui pourraient subir des injustices, mais aussi aux sociétés d'accueil, qui ont besoin des immigrants pour soutenir et redynamiser leur économie en déclin. Leoluca Orlando, maire de Palerme (Italie), a expliqué que face au nombre croissant de migrants dans sa ville, celle-ci s'était détournée d'une approche résolument fondée sur les droits de l'homme pour s'employer désormais à gérer la migration et la diversité qui en résulte.

Les participants n'ont pas nié que la migration pouvait mettre à mal les sociétés et les villes d'accueil. Ils ont toutefois estimé que ces défis pouvaient être gérés et que les avantages de la migration pouvaient l'emporter sur ses coûts éventuels. La gestion des migrations, surtout quand les flux sont importants, nécessite de la détermination et des partenariats, car leurs effets sont très étendus. Les stratégies de gestion doivent être adaptées au contexte, car les solutions aux défis posés par la migration et les avantages qu'il est possible d'en tirer ne seront pas nécessairement les mêmes pour toutes les villes. Outre la migration, les villes doivent aussi gérer l'urbanisation. Bien que ces deux domaines ne soient pas

identiques, ils se recoupent souvent ce qui, dans le cas des flux internationaux, nécessitera des analyses plus approfondies par les spécialistes de l'élaboration des politiques et les responsables de programmes. Néanmoins, comme l'ont déclaré les participants, des principes de gestion fondamentaux s'appliquent à la plupart des situations :

- Comprendre quels sont les objectifs de la ville concernant la migration et l'augmentation de la population.
- Déterminer si ces objectifs sont réalistes dans les conditions actuelles.
- Comprendre les tendances actuelles – nationales et internationales – qui influent sur la ville.
- Situer la migration et l'intégration dans le contexte économique, social, démographique et politique plus large, étant donné que la migration et l'intégration ne sont pas des phénomènes isolés.
- Elaborer, gérer et analyser des données qui rendront compte de la mesure dans laquelle la ville a réussi à gérer la migration et l'accroissement de la population ; évaluer régulièrement les programmes et les politiques.
- Comprendre la dynamique de l'opinion publique et faire preuve de leadership pour créer des solutions optimales, étant donné que l'opinion publique sur la migration et l'intégration est cruciale pour la réussite des programmes migratoires.
- Comprendre les limites administratives et budgétaires qui s'imposent à la ville.
- Comprendre l'incidence de la situation budgétaire et législative nationale sur la capacité de la ville à gérer la migration et l'urbanisation, et chercher à nouer des partenariats viables avec les autorités nationales.
- Mettre à profit la volonté des organisations de la société civile de nouer des partenariats, notamment en matière d'intégration et de renforcement de la cohésion sociale ; collaborer avec les organisations de la société civile gérées par et pour les migrants.
- Echanger des idées et des données d'expérience avec d'autres villes, au niveau tant national qu'international ; et, dans la mesure du possible, collaborer avec la communauté internationale en matière d'échange d'informations et de pratiques exemplaires⁹.

Bien que ces principes soient fondamentaux, d'après les exemples de pratiques quotidiennes cités par les représentants locaux, les villes ne disposent pas toutes des moyens administratifs nécessaires pour pouvoir les respecter. Par exemple,

⁹ Adapté des cours de Metropolis Professional Development.

la collecte et l'analyse de données peuvent s'avérer difficiles même pour les villes de pays à revenu élevé. Les administrations locales ne possèdent pas toutes des analystes qui puissent assurer le suivi des conditions internationales et de leur incidence éventuelle sur la situation de la ville, par exemple en qui concerne la migration en chaîne. De nombreuses administrations locales du monde entier ont peu d'expérience de la gestion de la migration et de ses effets, car ces politiques ont traditionnellement été laissées aux gouvernements nationaux. Cependant, en cas de ressources ou de capacités insuffisantes, des partenariats peuvent être noués avec les autorités fédérées/provinciales ou nationales, les universités locales ou la communauté internationale.

Les discussions sur les affaires municipales se concentrent souvent sur l'aménagement urbain, qui a tendance à être dominé par les questions d'infrastructure et de services. Concernant l'urbanisation, que celle-ci soit provoquée par la migration interne ou par des flux internationaux, la question pour les autorités locales consiste souvent à savoir si les infrastructures sont suffisantes. Dans les pays à revenu élevé, le débat tourne fréquemment autour des infrastructures de transport, de la disponibilité de logements abordables et de l'occupation des sols à des fins de développement. Dans les pays à faible revenu, toutefois, les problèmes peuvent davantage concerner la disponibilité de logements décentes, d'eau potable et d'installations sanitaires convenables pour préserver la santé publique. Certaines de ces villes à faible revenu peuvent avoir pour préoccupation première d'éviter de nouvelles arrivées de migrants car leurs infrastructures de base ne sont pas en mesure de répondre aux besoins de nouveaux arrivants. Pendant la Conférence, Mark Owen Woyongo, Ministre de l'intérieur du Ghana, a déclaré que la migration interne avait créé une demande insoutenable en matière de logement, d'environnement, d'eau et d'électricité dans certaines villes, qui avaient besoin de l'aide du gouvernement national pour maîtriser les flux migratoires. Le nombre de personnes était supérieur à celui que les villes ghanéennes pouvaient absorber. De même, l'effondrement de l'économie zimbabwéenne s'est traduit par une migration massive vers des villes du Botswana, mettant à très rude épreuve leurs infrastructures. Il a également été rapporté qu'au Togo, ni le gouvernement national ni les administrations locales ne possèdent les ressources nécessaires pour gérer les migrations de manière satisfaisante. Par conséquent, dans les villes de ces pays, de nombreuses personnes vivent dans des conditions effroyables faute de produits et de services de première nécessité. Cette situation pèse non seulement sur les infrastructures limitées dont peuvent profiter les migrants, mais aussi sur la population locale. Les pénuries d'eau et d'électricité et le surpeuplement croissant peuvent faire naître un sentiment de ressentiment envers les migrants, qui risque de dégénérer en xénophobie et en violence.

Il apparaît ainsi que certaines villes des pays à faible revenu ne sont pas encore en mesure d'élaborer des plans concernant les avantages que la migration peut

leur apporter. En effet, elles sont submergées à cause de ressources financières et d'infrastructures limitées. Dans ces conditions, la gestion des migrations doit en premier lieu viser à maîtriser la taille des flux plutôt qu'à tirer profit des avantages économiques et sociaux que la migration peut apporter dans les villes à revenu élevé. Là encore, les partenariats avec les gouvernements nationaux seront déterminants, car seuls ces derniers ont le pouvoir de contrôler les frontières. Mais même là, de nombreux Etats ne sont en mesure d'exercer qu'un contrôle partiel sur leur territoire, ce qui complique la gestion des flux migratoires. Ainsi, si des migrations gérées peuvent être une source d'avantages pour les villes, certains estiment que ce cas de figure s'applique uniquement dans des conditions de sécurité économique et de stabilité politique relatives. Cet aspect a été souligné par William Cobbett, Directeur de Cities Alliance (Belgique). La conséquence est claire : pour que la migration apporte aux villes les avantages actuellement reconnus et vantés par beaucoup, la communauté du développement devra se mobiliser dans les villes dont le développement économique est insuffisant pour soutenir les avantages de la migration. Quant à la communauté internationale, elle devra peut-être s'employer à susciter des changements politiques propres à promouvoir la stabilité nécessaire à une gestion réussie des migrations et des frontières.

Comme l'ont exposé des orateurs, les cas de migrations massives dues à de graves difficultés économiques, comme les flux au départ du Zimbabwe, ou à une grave instabilité politique, comme en République arabe syrienne et dans de nombreux autres pays, appellent avant toute une gestion d'urgence. Ce n'est qu'ultérieurement, lorsqu'une certaine stabilité a été rétablie, qu'il convient de s'intéresser à la manière d'exploiter la migration au profit des villes aux prises avec des difficultés économiques ou politiques. Mais il y aura toujours des périodes de transition pendant lesquelles les services d'urgence pourront laisser la place au renforcement des capacités locales, y compris avec les populations de migrants. Dans le monde développé, la migration est souvent décrite comme un problème. Beaucoup de personnes dans la communauté migratoire militent en faveur d'une optique différente, qui consiste à considérer la migration comme une chance et à la gérer en conséquence.

Kojo Bonsu Wiafe, maire de Kumasi (Ghana), a déclaré que la population de sa ville représentait un pourcentage important de la population ghanéenne, et qu'une grande partie des flux migratoires était rurale urbaine. A l'échelle locale, ces flux se traduisent notamment par l'apparition de taudis et de pressions importantes sur les infrastructures urbaines. L'Ambassadrice Salomé Ndayisaba, du Burundi, a fait observer que le Gouvernement de son pays, avec l'OIM, prenait très au sérieux la gestion des migrations dans le pays. La migration joue un rôle très important au Burundi, en particulier dans la capitale, Bujumbura. Celle-ci s'est accrue par suite des flux migratoires des dernières décennies, qui

ont contribué à son développement et ont nécessité d'intégrer les migrants dans son économie et sa société.

Les mouvements migratoires ont été favorisés par la situation géographique du Burundi, au centre de la région des Grands Lacs. Bujumbura est peuplée de migrants nationaux et internationaux, mais aussi de migrants pendulaires, qui représentent une part importante de la main-d'œuvre locale et ont un poids dans l'économie nationale. Pour ce qui est de la gestion des ressources, comme l'approvisionnement en eau, le logement, la fourniture de soins de santé et les services éducatifs, Mme Ndayisaba a souligné que les flux migratoires soulèvent de grandes difficultés – par exemple, les infrastructures de sécurité alimentaire ne suffisent souvent pas à répondre aux besoins d'une population diverse. Une politique nationale énergique sur cette question est nécessaire.

En matière de migration internationale, le Gouvernement essaiera de gérer les relations entre les populations locales et les migrants, pour faire en sorte qu'ils puissent bénéficier des services dans la mesure où ils contribuent au développement du pays. Mme Ndayisaba a expliqué que le Gouvernement du Burundi sollicitait la coopération et le soutien de la communauté internationale pour renforcer les capacités du pays, ainsi qu'une assistance sous forme de conseils techniques. Il s'agit là d'un exemple de ville confrontée aux lourdes pressions d'une croissance démographique due à une migration à la fois interne et internationale, qui tente d'y faire face en cherchant à nouer des partenariats avec le Gouvernement national et la communauté internationale afin que la migration devienne un moteur du développement plutôt qu'une situation d'urgence.

Les villes des pays à revenu élevé ont normalement l'avantage de disposer d'une infrastructure physique bien développée, d'un système politique stable reposant sur l'état de droit, avec des administrations performantes à tous les niveaux, un secteur privé bien développé qui fonctionne au sein d'un cadre réglementaire transparent et une société civile expérimentée. Les villes qui possèdent de tels atouts sont les mieux à même de profiter des avantages offerts par la migration, qui sera normalement gérée par les autorités nationales, dans l'idéal avec un certain degré de consultation avec les juridictions inférieures. Mais, comme il est apparu dans de nombreux pays confrontés à des flux migratoires croissants, certaines villes se heurtent à des attitudes négatives ou délétères à l'égard de l'immigration. Une fois encore, il apparaît que les conditions qui règnent dans les villes accueillant des migrants influencent considérablement leur faculté à profiter des avantages potentiels de la migration. Celles où prévalent des attitudes négatives envers la migration se battront jusqu'à ce que ces attitudes changent, ce qui nécessite une détermination concertée, au niveau tant local que national.

New York est une ville qui a énormément profité de l'accueil de migrants tout au long de son histoire. Nisha Agarwal, Commissaire pour les questions d'immigration, a précisé que la ville délivrait une carte d'identité à tout résident de New York, y compris aux migrants dépourvus de documents, leur permettant ainsi, par exemple, de bénéficier des services municipaux, d'utiliser les bibliothèques publiques, de s'inscrire dans les écoles, d'avoir des contacts avec la police municipale et d'ouvrir un compte bancaire. Le fait d'offrir une telle carte est effectivement l'acte d'une ville sanctuaire, qui ne tient pas compte du droit fédéral en matière de statut. En accordant un document d'identité municipal, la ville intervient là où l'administration de l'Etat est restée inactive ; la décision de rendre cette carte accessible et intéressante pour tous les résidents de la ville fait qu'elle n'est plus considérée comme une simple « carte de migrant ». L'intention du programme, qui a débuté en 2014, était de renforcer l'intégration des migrants dépourvus de documents dans la vie de New York.

Si certaines villes peuvent prendre des mesures aussi indépendantes et hardies, voire contraires au droit national, la plupart ne le font pas ou ne peuvent le faire. Bien plutôt, la majorité des villes agissent à l'intérieur des cadres politiques et législatifs nationaux et/ou fédérés ou provinciaux qui définissent les lignes d'action et, souvent, les sources de financement nécessaires à la mise en œuvre des politiques, en particulier celles relatives à l'installation et à l'intégration. La participation des municipalités à l'intégration peut accélérer la transition entre le statut de nouveaux arrivants et celui de membres à part entière d'une ville, permettant ainsi à celle-ci de recueillir plus rapidement les fruits de la migration.

Les orateurs représentant les autorités locales ont évoqué certaines des mesures permettant à ce processus de fonctionner :

- Installation initiale, consistant à trouver un logement, ouvrir un compte bancaire, obtenir des services téléphoniques, scolariser les enfants ou les placer dans des garderies, et obtenir l'accès aux services de santé.
- Cours de langue, permettant aux migrants de trouver un emploi correspondant à leurs qualifications, de bénéficier de services et de converser avec les autres résidents.
- Formation à la recherche d'emploi, y compris la rédaction d'un curriculum vitae, l'apprentissage des techniques de participation à un entretien, et la manière de repérer les possibilités d'emploi.
- Orientation culturelle, pouvant porter sur les normes de comportement, la connaissance de la ville et l'accès aux services, le repérage des lieux de culte et des associations de personnes appartenant à la même ethnie, les informations sur la manière de faire face aux conditions climatiques extrêmes, etc.
- Conseils aux personnes qui ont subi des traumatismes ou ont du mal à s'adapter à leur ville de destination.

Les villes qui peuvent recevoir un appui financier des niveaux de gouvernement plus élevés pour fournir ces services sont privilégiées, et celles dont la société civile est solide bénéficient d'atouts encore plus grands. Certaines administrations municipales ont le choix entre offrir des services aux immigrants directement, ou indirectement par l'entremise d'ONG. Cette dernière formule offre de nets avantages. Les autorités locales, qui agissent dans des cadres politiques et législatifs établis par des instances supérieures, doivent mettre en place des environnements inclusifs pour les migrants, qui les associent en définitive aux processus décisionnels locaux et leur assurent l'accès au marché du travail, à la protection du système juridique et aux services sociaux et de santé existants. Les partenariats entre le gouvernement et la société civile en matière d'intégration peuvent très bien fonctionner, en particulier si les migrants participent à la fourniture de ces services : assumer la responsabilité de leur propre intégration permet aux migrants de prendre leur place au sein de leur nouvelle société, tout en démontrant au public qu'ils ne vivent pas aux dépens de la société mais qu'ils lui apportent au contraire une contribution. En outre, les immigrants et leurs associations ont une connaissance beaucoup plus intime et détaillée des obstacles à l'intégration auxquels se heurtent les nouveaux arrivants que celle que les responsables gouvernementaux pourraient avoir. Cet aspect a conduit certains gouvernements à mettre sur pied des programmes de financement qui demandent à des ONG de proposer des activités de renforcement de l'intégration qui seront menées aux frais du gouvernement. Les propositions contiennent souvent des informations nouvelles sur les conditions que connaissent les migrants (permettant ainsi aux gouvernements d'ajuster leurs programmes), ainsi que des innovations en matière de fourniture de services.

Le recours à des ONG – en particulier à des ONG gérées par des immigrants – pour assurer des services d'installation et d'intégration, non seulement dispense les gouvernements d'effectuer un travail d'intégration sur le terrain, mais permet aux immigrants de recevoir les services d'autres immigrants et d'acquérir un sens profond de la responsabilité civique. Cette pratique présente l'avantage de conférer des responsabilités aux migrants qui s'occupent de ces organisations et témoigne aussi d'un sentiment de confiance entre le gouvernement et les communautés d'immigrants, aspect qui renforce le capital social général de la ville. Les villes qui possèdent un secteur solide de la société civile comportant des organisations créées par et pour les immigrants pourront prendre en charge l'intégration plus efficacement que les celles qui font appel aux fonctionnaires du service public pour dispenser tous ces services. Enfin, la direction est un élément crucial de la gestion réussie de la migration. Les villes confiantes et bien gérées délégueront une part des responsabilités de direction aux migrants et à leurs organisations, favorisant ainsi l'appui du secteur public à la migration de manière générale.

La migration doit être intégrée à la planification locale

Dans son discours d'ouverture, M. Swing a souligné l'importance d'une planification urbaine qui tienne explicitement compte de la migration. La planification locale a tendance à se concentrer sur les transports, les services publics, les parcs et les activités récréatives, les services sociaux, le traitement des déchets et des eaux usées, et l'occupation des sols. La planification de la population n'est généralement pas une priorité pour les autorités locales, même si, dans la perspective des aspects mentionnés ci-dessus, elles formulent des hypothèses quant à la taille de la population future. Là encore, les villes sont rarement équipées de dispositifs de recherche complets pouvant livrer des analyses des tendances démographiques, bien que certaines, comme New York, ont le privilège d'être dotées d'un service démographique qui analyse les recensements et d'autres données. Il est important qu'une ville obtienne des informations sur les caractéristiques de sa population, y compris celles résultant de la migration. Une meilleure planification peut être assurée grâce à des informations précises sur la taille et la composition de la population de migrants, y compris des données sur les flux annuels qui arrivent dans la ville, sur les pays d'origine des migrants et le degré d'instruction de ces derniers, ainsi que des données de base telles que l'âge et le sexe. Les informations sur le lieu où résident les migrants dans une ville sont toujours utiles car elles peuvent signaler les zones de concentration résidentielle ou en rapide expansion, et informer sur la dynamique de la densité. Les exercices de cartographie peuvent fournir une illustration graphique de l'endroit où sont installés les migrants dans une ville, de leur densité et, lorsque les données le permettent, de leur appartenance ethnique, de leur religion, etc. Les cartes peuvent livrer une image très lisible des données statistiques, que les urbanistes peuvent exploiter pour prévoir les réseaux de transport, les plans d'aménagement de l'espace et l'implantation des services et des écoles. Elles peuvent aussi aider le secteur privé à mieux connaître les endroits où investir, par exemple dans le commerce de détail ou le logement. Dans ce domaine, il peut s'avérer extrêmement utile de travailler avec les instituts universitaires de géographie si la ville n'est pas en mesure de produire elle-même des cartes et autres types de données.

Concernant la planification en matière de migration, le Livre blanc sur l'intégration de la migration dans la planification du développement local et au-delà, élaboré par l'OIM et l'ICMD, a été lancé pendant la Conférence. Il souligne que des liens étroits peuvent exister entre la migration et d'autres éléments, tels que l'environnement, la santé, l'éducation, l'emploi et le logement, et propose les objectifs majeurs suivants pour intégrer la migration dans la planification locale :

- **Faciliter l'intégration socioéconomique des migrants**, en veillant à ce que l'intégration soit comprise comme la promotion de sociétés inclusives qui associent les migrants à la formulation des nombreuses politiques liées au processus d'intégration.

- **Exploiter les chances offertes par les diasporas**, en évitant les approches réductrices fondées sur des facteurs économiques et en veillant à considérer les diasporas sous l'angle de tous les atouts transnationaux qu'elles offrent, ainsi que des difficultés qu'elles rencontrent.
- **Encourager la coopération décentralisée**, en s'assurant qu'elle s'appuie aussi sur les avantages de la migration.
- **Faire face aux grands flux migratoires de manière globale, et adopter une approche fondée sur les droits**¹⁰.

Les 26 recommandations de cet ouvrage ne s'adressent pas seulement aux autorités locales, mais aussi aux autorités nationales, à la société civile et à la communauté internationale. L'un des thèmes majeurs est de soutenir la décentralisation de certaines politiques migratoires, afin que les autorités locales soient mieux à même de gérer les affaires locales et de donner aux migrants une place prépondérante parmi les acteurs du processus de planification. Cependant, le document reconnaît aussi qu'il est important que les fonctionnaires locaux travaillent en partenariat avec ceux des échelons de gouvernement supérieurs et avec la société civile.

Le message principal de l'ouvrage est que la planification urbaine doit tenir compte du fait migratoire, de ses effets marqués sur la vie de la cité – qui vont bien au-delà de l'accroissement de la population et englobent les complexités liées à la diversité qu'introduit la migration dans une communauté. Le Livre blanc accorde une attention particulière aux besoins des migrants (y compris ceux liés à la protection de leurs droits) lorsqu'ils s'installent dans une nouvelle communauté. Ces points seront étudiés de manière plus approfondie dans les chapitres suivants.

Bien qu'il soit généralement de la responsabilité des villes de respecter et de protéger les droits de l'homme des migrants et de faciliter leur intégration dans la vie civique, il est aussi très fortement dans leur intérêt d'accueillir les migrants en raison des nombreux avantages que ces derniers peuvent leur apporter. Pour beaucoup d'entre elles, toutefois, l'augmentation de la population est problématique car elle met sous pression des infrastructures coûteuses, la disponibilité limitée de terres et la fourniture de services. Cependant, le sujet de préoccupation majeure tient à la croissance démographique rapide et imprévue, à laquelle la ville n'est pas préparée. Ce phénomène est le plus manifeste en temps de crise – guerre ou catastrophe naturelle – lorsque des populations entières sont déplacées.

L'initiative *100 Resilient Cities* (100RC) de la Fondation Rockefeller a été présentée par Cristiana Fragola, qui représentait la Fondation à la Conférence. Il s'agit d'une

¹⁰ Voir : http://publications.iom.int/system/files/pdf/whitepaper_mainstreaming.pdf.

initiative qui vise à aider les villes du monde entier à devenir plus résilientes face aux difficultés physiques, sociales et économiques croissantes du XXI^e siècle. Elle facilite l'adoption et l'intégration d'une conception de la résilience qui tient compte non seulement des chocs (séismes, incendies ou inondations), mais aussi des facteurs de stress qui affaiblissent quotidiennement ou de manière cyclique le tissu d'une ville. Ces facteurs de stress sont notamment le chômage élevé, des transports publics trop chers ou inefficaces, une violence endémique, et des pénuries chroniques de vivres et d'eau. En s'attaquant à la fois aux chocs et aux facteurs de stress, une ville est mieux à même de réagir à des événements indésirables et, plus généralement, de fournir des services élémentaires à toutes les populations, dans les périodes fastes ou difficiles.

Les villes du réseau 100RC reçoivent les ressources nécessaires à l'élaboration d'une feuille de route pour la résilience selon quatre grands axes :

1. Des orientations financières et pratiques pour créer au sein de la municipalité un poste innovant de responsable de la résilience, chargé de conduire l'action de la ville en la matière.
2. L'aide d'experts pour l'élaboration d'une solide stratégie de résilience.
3. L'accès aux solutions, aux fournisseurs de services et aux partenaires des secteurs public et privé et des ONG capables de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies de résilience.
4. L'appartenance à un réseau mondial de villes pouvant s'entraider et partager des informations.

Par ces mesures, 100RC entend non seulement aider des villes à devenir plus résilientes, mais aussi contribuer à la mise en place d'une pratique mondiale de la résilience parmi les gouvernements, les ONG, le secteur privé et la population¹¹.

Dans le cadre de l'initiative Migrants dans les pays en crise (MICIC), un groupe de pays piloté par les Philippines et les Etats-Unis d'Amérique recueille et analyse les pratiques exemplaires et étudie les rôles et les responsabilités des divers acteurs lorsque des migrants se trouvent pris dans un pays en crise. Deux années de consultations multipartites avec des parties prenantes, dont des Etats, des organisations internationales, le secteur privé et la société civile, devraient s'achever en 2016. Dans son discours d'ouverture, M. Swing a déclaré que les migrants contribuent au renforcement de la résilience, surtout dans les crises et les conflits. Aisa Kirabo Kacyira, d'ONU-Habitat, a fait observer qu'en période de crise, les migrants se dirigent naturellement vers les villes, où ils escomptent trouver la sécurité et les ressources dont ils ont besoin pour faire face. Iman Icar, adjoint au maire de Mogadiscio (Somalie), a rapporté que pendant la guerre

¹¹ Voir : www.100resilientcities.org/about-us.

dans son pays, de nombreuses personnes cherchaient asile à Mogadiscio, qui n'était pas préparée pour faire face à une catastrophe d'une telle ampleur. Il a expliqué que, pendant la crise, la municipalité s'est surtout attachée à fournir aux populations sinistrées une aide vitale, comme des abris et de l'eau. Le soutien de la communauté internationale, et notamment de la Turquie et de l'UE, a considérablement facilité le relèvement après la crise, tout comme la disponibilité de données a permis de comprendre l'étendue de la situation et sa gestion. Le Gouvernement somalien est actuellement confronté à un autre défi, à savoir la réintégration des personnes retournant chez elles au départ des zones du Yémen touchées par la guerre. Cependant, M. Icar s'est dit convaincu que de telles crises migratoires peuvent être gérées, par exemple en créant des emplois et d'autres possibilités à l'échelle locale.

Le Secrétaire d'Etat du Ministère de l'intérieur de Serbie, Aleksandar Nikolić, a déclaré que son pays se trouve aujourd'hui confronté à la plus grande crise migratoire qu'il ait connue depuis la Seconde Guerre mondiale. Il a expliqué comment les autorités locales collaborent avec le Gouvernement central et les nombreuses organisations présentes sur le terrain pour venir en aide aux innombrables migrants qui entrent en Serbie depuis la Bulgarie et l'ex-République yougoslave de Macédoine. Beaucoup viennent d'Afghanistan, d'Iraq et de la République arabe syrienne, et parmi eux se trouvent de nombreux mineurs non accompagnés fortement exposés au risque d'exploitation. L'OIM est un acteur majeur de l'aide fournie aux migrants qui transitent par la Serbie et d'autres pays de la région. M. Nikolić a précisé que les autorités locales serbes se sont engagées à élaborer et à mettre en œuvre des politiques migratoires, mais il a également lancé un appel à la communauté internationale pour qu'elle augmente son aide, étant donné l'ampleur des difficultés.

Save the Children aide depuis de nombreuses années les enfants migrants dans différents contextes, et préside le groupe d'organisations internationales qui s'occupent plus particulièrement des enfants migrants. Soulignant les risques auxquels sont exposés ces derniers, particulièrement en période de crise, Valerio Neri, Directeur général de Save the Children Italie, a expliqué que les autorités locales avaient un rôle majeur à jouer pour créer des réseaux de collaboration intervilles capables de protéger les enfants migrants et d'assurer leur suivi et leur sécurité tout au long de leur voyage, depuis leur pays d'origine jusqu'à leur destination finale, en passant par les pays de transit.

Dans un domaine différent mais connexe, Kasségné Adjonou, Président de l'Union des Communes, au Togo, a fait observer que la crise à laquelle se heurtait non seulement son pays, mais aussi l'Afrique de l'Ouest en général, était la migration elle-même car les budgets municipaux et nationaux ne prévoyaient pas de fonds spécifiques pour les migrants. Il a posé la question suivante : « Comment pouvons-nous gérer les migrations de manière à ce que les migrants

potentiels ne soient pas un fardeau mais qu'ils apportent une contribution au pays ou à la ville ? »

Il est clair que les responsables et les planificateurs des villes qui connaissent la paix et la prospérité peuvent plus facilement consacrer des ressources à une politique qui permettra de profiter des avantages de la migration. Selon le Livre blanc de l'OIM/ICMD, la première étape conceptuelle pour de telles villes consiste à intégrer explicitement la migration dans leur cadre de planification, aux côtés d'autres aspects essentiels tels que l'aménagement de l'espace, le transport et autres infrastructures et les services publics. Or, ces aspects sont la plupart du temps conçus pour répondre aux besoins des populations dont les intérêts doivent être servis par l'administration municipale. Les principes fondamentaux de la gestion exposés au début du chapitre 2 couvrent beaucoup de ces responsabilités. Mais gérer la migration et ses effets pour les avantages qu'ils offrent est une chose complètement différente car il ne s'agit pas uniquement de besoins humains, mais aussi de capital humain, et de la manière de l'utiliser pour que la ville en tire le meilleur parti possible. Certains des principaux volets de cette question sont développés ci-dessous.

Emploi : L'emploi dans l'économie locale est le moyen le plus direct pour les villes de profiter du capital humain des migrants. On a beaucoup écrit sur les obstacles à l'emploi auquel se heurtent les migrants – maîtrise de la langue, reconnaissance du niveau d'éducation, des diplômes et de l'expérience professionnelle acquis à l'étranger, différences culturelles et discrimination. Mais il est également vrai que la plupart des employeurs recherchent tout simplement des employés compétents et sérieux, et que le statut de migrant n'est pas un handicap majeur en soi. D'une part, les entreprises ne sont souvent pas conscientes des avantages que peuvent leur apporter les migrants et, de l'autre, les migrants ne savent parfois pas comment trouver un emploi. Les villes sont bien placées pour combler ces lacunes, bien mieux que les gouvernements nationaux. Au Canada, un certain nombre de villes ont mis en place des projets visant à sensibiliser les employeurs aux aspects positifs que peut présenter l'emploi de migrants. Le plus connu est peut-être le *Toronto Region Immigrant Employment Council* (TRIEC), qui mène un certain nombre d'activités visant à mettre en relation les immigrants et les employeurs¹². Cette initiative fait intervenir des partenariats actifs avec l'administration municipale et de nombreuses entreprises de la région de Toronto qui réalisent qu'il est de leur intérêt d'employer des immigrants. Son succès réside dans la reconnaissance du fait que les réseaux de professionnels locaux sont précieux pour les demandeurs d'emploi mais que la plupart des immigrants qualifiés n'y ont pas accès ou ne savent pas comment orienter leur recherche.

¹² Voir : <http://triec.ca/?gclid=CLy-5qny0ckCFYQXHwodfi0EIQ>.

Outre les entreprises du secteur privé, les organisations de la société civile, en particulier celles qui soutiennent l'intégration des nouveaux arrivants dans la ville, tirent également profit de l'emploi des immigrants. Wu Hailong, Ambassadeur et Représentant permanent de la République populaire de Chine auprès de l'Office des Nations Unies à Genève (Suisse), a indiqué que la Chine avait pris des mesures pour étendre ses services éducatifs, d'emploi et de santé aux migrants. Xie Xiaodan, adjoint au maire de Guangzhou (Chine), a déclaré que sa ville produisait des manuels pour les migrants leur expliquant comment demander un visa et trouver un logement et un emploi. Kasségné Adjonou, du Togo, a exposé comment l'agence nationale de son pays avait mis en place un programme d'emploi pour que les migrants puissent mieux contribuer à l'économie nationale. Simon Henshaw (Premier Sous-Secrétaire d'Etat adjoint, Bureau de la population, des réfugiés et des migrations, Département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique) a expliqué que les migrants qui arrivaient aux Etats-Unis trouvaient généralement un emploi dans les cinq mois.

Soutenir l'entrepreneuriat des immigrants et des réfugiés : L'accès au marché de l'emploi a été le moyen le plus souvent évoqué permettant aux migrants de parvenir à la sécurité financière, mais il convient de souligner que de nombreux migrants, travailleurs migrants et réfugiés trouvent leur place dans leur nouvelle société grâce à l'entrepreneuriat. Les entrepreneurs migrants et les demandeurs d'emploi migrants se heurtent aux mêmes barrières qui proviennent souvent du manque de connaissance de l'environnement des affaires (y compris du cadre réglementaire) de leur nouveau pays. Les obstacles courants à la création d'une entreprise sont, notamment, l'absence de connaissance des critères juridiques, administratifs et financiers nécessaires pour s'installer à titre indépendant ou lancer et gérer une affaire ; la maîtrise insuffisante de la langue ; l'absence d'accès au réseau des autres entrepreneurs qui pourraient fournir des conseils utiles ; et un capital de départ insuffisant. Les villes dynamiques ont besoin d'entrepreneurs pour faire tourner leur économie, et il est impératif qu'elles réduisent les démarches administratives et réglementaires nécessaires à la création d'une entreprise. Il est tout aussi important que les processus administratifs soient transparents et appliqués de la même manière à tous ceux qui remplissent les critères requis. Car, si les entrepreneurs potentiels pensent que les autorisations ne sont pas délivrées de manière transparente et équitable, ils hésiteront à investir dans la ville. Les orateurs venus de Chine (Wu Hailong, Représentant permanent de la République populaire de Chine auprès de l'Office des Nations Unies à Genève), d'El Salvador (Liduvina Magarín, Vice-Ministre chargée des Salvadoriens de l'étranger), des Pays-Bas (Jozias van Aartsen, maire de La Haye), du Sénégal (Anta Sane, Professeure, Université Howard, Washington, D.C.), de Somalie (Iman Icar, Adjoint au maire de Mogadiscio) et des Etats-Unis d'Amérique (Marie Price, Professeure, Université George Washington, Washington, D.C.) ont tous parlé de l'importance de l'entrepreneuriat.

Attirer les investissements : Les villes dynamiques sont des aimants naturels pour les investisseurs tant nationaux qu'étrangers, et celles qui ont des populations variées et des acteurs transnationaux stimulent l'investissement en fonction de leur rayonnement mondial. Les villes où sont installées des entreprises qui emploient des migrants ayant l'habitude d'être connectés avec le monde entier ou qui sont détenues par des migrants (en particulier celles qui opèrent à l'échelle internationale) attireront des investisseurs. Celles qui offrent une vie culturelle intense séduisent aussi généralement les investisseurs, en particulier parce qu'elles font venir les personnes les mieux formées. John Bongat, maire de Naga (Philippines), a fait observer qu'il était important d'encourager les investissements dans l'économie locale et de promouvoir des conditions susceptibles d'attirer les investisseurs.

Stimuler l'innovation : Les villes qui comportent des populations variées et un niveau élevé de capital humain ont plus de chances d'être innovantes. Les entreprises, les universités, les groupes de réflexion et les organisations de la société civile qui entretiennent des relations mondiales grâce aux migrants qui figurent parmi leur personnel sont plus susceptibles de produire des innovations qui, à leur tour, attireront des investissements et intensifieront le commerce international. Ce processus attirera d'autres talents encore, tant nationaux qu'étrangers, qui augmenteront la performance économique de la ville tout en renforçant son image nationale et internationale. Là encore, la ville mondiale qui tire le meilleur parti des relations internationales de ses résidents, de ses employés et de sa communauté d'affaires se place au premier plan.

Les orateurs ont fait remarquer que les villes devaient s'attacher à obtenir des niveaux élevés de capital humain, à la fois en investissant dans leurs propres résidents et en attirant des migrants qualifiés d'autres villes ou d'autres pays. Les budgets locaux étant limités et les autorités locales connaissant elles aussi des contraintes, il va sans dire que les villes doivent travailler en partenariat avec les échelons plus élevés de gouvernement et le secteur privé afin de définir les investissements les plus judicieux, que ce soit dans des infrastructures, des établissements universitaires, des centres d'innovation et des parcs industriels, des institutions culturelles, des établissements de santé, etc. Lorsqu'il s'agit d'investir pour attirer du capital humain, il convient de réfléchir à la meilleure manière de séduire l'élite du monde entier, mais aussi de la ville ou du pays. Les deux sont importants. Car les villes ne peuvent partir du principe que leurs propres résidents resteront sur leur sol. La migration fonctionne dans les deux sens, et une ville qui entend être dynamique et devenir un centre d'innovation et de talents doit avoir conscience de la compétition mondiale pour les talents. Cette compétition se livre non seulement au niveau des migrants internationaux, mais aussi à celui des résidents d'une ville, qui pourraient devenir des talents internationaux pour une autre ville d'un autre pays.

Pendant la plus grande partie de la Conférence, les discussions se sont concentrées sur la migration source d'augmentation de la population, mais l'étude du thème des migrants et des villes doit aussi tenir compte du fait que certaines villes perdent une partie de leur population à cause de l'émigration. La perte de population nuit à l'économie locale et au bien-être général parce que la ville perd non seulement une partie de sa main-d'œuvre, mais la partie la plus productive, la plus sollicitée par les employeurs des autres villes. Le phénomène des villes en déclin fait désormais partie du débat sur la migration, car certaines villes tentent de recruter des migrants pour combler les vides laissés par l'émigration. Détroit est l'exemple le plus frappant, mais pas le seul, d'une ville naguère dynamique et prospère qui a perdu une très forte proportion de sa population – plus d'un million de personnes – et ensuite connu un naufrage économique. La tentative d'attirer des immigrants hautement qualifiés et animés par l'esprit d'entreprise est l'une des mesures prises pour redynamiser l'économie¹³. Marie Price et Simon Henshaw ont tous deux cité le potentiel croissant offert par Détroit comme destination pour les immigrants et les réfugiés.

¹³ Voir : www.migrationpolicy.org/research/revitalizing-detroit-is-there-a-role-for-immigration pour une discussion sur le sujet.



Chapitre 3.

Migration, urbanisation et infrastructures

La migration, tant interne qu'internationale, vient s'ajouter aux pressions exercées sur les infrastructures urbaines. Construire et entretenir correctement des infrastructures solides coûte cher et prend énormément de temps – non seulement pour la construction, mais aussi pour l'obtention des autorisations requises pour effectuer les travaux. Ces autorisations peuvent concerner l'impact environnemental, la réglementation relative à l'occupation des sols, des controverses quant à la propriété ou les droits effectifs, ou encore les évaluations par rapport aux plans de développement économique et social existants. Le développement infrastructurel doit être planifié des années à l'avance, et tient normalement compte des projections démographiques très éloignées dans le futur. Certes, ces projections ne se vérifient pas toujours. Les villes peuvent connaître des taux de croissance différents de ceux qui étaient prévus ; les résidents peuvent préférer s'installer dans d'autres quartiers ; les prévisions en matière de développement économique peuvent s'avérer inexactes ; sans oublier les conditions extrêmes dues à des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, susceptibles de réduire la taille d'une ville tout en augmentant celle des autres villes vers lesquelles les personnes migrent pour se mettre en sécurité¹⁴. De toute évidence, une bonne planification des infrastructures nécessite une compréhension approfondie de la dynamique démographique de la ville et des facteurs municipaux, locaux, nationaux et/ou internationaux qui déterminent les résultats en la matière. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les municipalités n'ont pas tous les moyens d'analyser les tendances et les projections de la population locale. C'est là que réside une possibilité de coopération avec les organismes statistiques nationaux

¹⁴ L'ouragan Katrina a réduit de plus de 50 % la population de la Nouvelle-Orléans, bien que la ville ait, depuis, retrouvé près de 80 % de son ancienne taille. Les émigrés de Katrina se sont répartis sur de nombreux endroits, Houston connaissant la plus forte augmentation de sa population.

et les milieux universitaires, qui peuvent fournir aux autorités municipales les informations démographiques dont elles ont besoin pour planifier leurs infrastructures. Les villes qui n'ont pas accès à de telles sources pourraient chercher à nouer des partenariats avec des organisations internationales telles que l'OIM ou la Division de la population des Nations Unies.

Ce qui fait traditionnellement problème, en ce qui concerne les infrastructures, c'est leur adéquation par rapport à la taille de la population. Chaque résident doit pouvoir disposer d'eau potable en quantité suffisante ; chaque ménage, entreprise et bureau doit avoir assez d'électricité pour couvrir ses besoins quotidiens ; le réseau routier doit pouvoir répondre aux besoins des navetteurs et autres voyageurs, et les transports publics doivent avoir une capacité suffisante quant à la fréquence et aux localités desservies ; les systèmes d'assainissement doivent pouvoir traiter les déchets produits par tous les ménages, entreprises et bureaux ; etc. Le niveau et la capacité des infrastructures urbaines varient en fonction de l'effectif de la population et du rythme auquel celui-ci évolue. Il est notoire, et cela a souvent été dit à la Conférence, que de nombreuses villes des pays en développement ont des infrastructures inadéquates et insuffisantes, un problème encore aggravé par une urbanisation croissante due à la migration tant interne qu'internationale. C'est pour cette raison que les objectifs de développement durable comportent des cibles sur l'assainissement des quartiers de taudis et d'autres mesures visant à assurer la viabilité de l'urbanisation. De nombreuses villes, dans les économies pleinement développées, développent et améliorent régulièrement leurs infrastructures de base et les services connexes pour répondre aux besoins de populations en expansion. Elles doivent aussi préserver la sécurité des routes, des ponts, des tunnels, des voies ferrées et des systèmes énergétiques, et proposer les technologies de l'information et de la communication les plus efficaces pour répondre aux attentes de leurs citoyens.

Les cas d'infrastructures surdimensionnées sont intéressants car les investissements sont effectués en fonction de prévisions – que des migrations de produiront à l'avenir et qu'il serait judicieux d'anticiper la croissance, ou que la construction d'infrastructures supplémentaires augmentera les migrations et stimulera ainsi le développement économique, comme ce fut récemment le cas en Chine. Une ville peut aussi se retrouver avec des infrastructures surdimensionnées en raison d'une émigration et d'un dépeuplement massifs. Dans ces circonstances, la difficulté est souvent d'ordre budgétaire : la ville a-t-elle suffisamment de revenus pour préserver la sécurité et l'efficacité des infrastructures existantes ? Dans certains cas, elles devront démanteler des infrastructures, ce qui permet d'économiser les coûts d'entretien mais risque de se traduire par d'importants coûts d'opportunité à l'avenir si les infrastructures démantelées devenaient nécessaires à cause d'une croissance démographique ultérieure, comme cela s'est produit à Londres et à New York.

Plutôt que d'éliminer les infrastructures, les villes en décroissance pourraient s'attacher à maximiser l'utilisation et le fonctionnement des infrastructures existantes, de manière à réduire les coûts actuels tout en préservant les possibilités de croissance et de développement futurs. Les stratégies de gestion des avoirs, une meilleure coordination entre les infrastructures, l'emploi de technologies intelligentes, l'exploitation des terres inoccupées pour la production d'énergies renouvelables et la gestion des eaux pluviales, et le calcul ainsi que la diffusion du coût des schémas de développement tentaculaire sont autant d'idées auxquelles devraient réfléchir les villes se trouvant dans cette situation¹⁵. Il est vivement conseillé aux villes en décroissance qui espèrent se repeupler à la faveur de migrations internes ou internationales de réfléchir à deux fois avant de procéder à des démantèlements.

Les participants à la Conférence se sont surtout concentrés sur les insuffisances infrastructurelles et sur les pressions que peut exercer la migration sur les villes dont les infrastructures sont inappropriées. Beaucoup de ces villes connaissent une crise en raison d'un accroissement soudain de la population, qui non seulement prive des personnes d'infrastructures, mais empêche aussi les villes de consacrer du temps à la planification urbaine, afin de pourvoir aux besoins d'une population plus nombreuse. Le logement est l'une des priorités les plus urgentes.

Logement

Un logement convenable et abordable est l'une des nécessités les plus importantes de la vie. Or de tels logements peuvent être très rares dans de nombreuses villes à revenu faible ou élevé. Les villes bien connues pour leurs prix du logement astronomiques se trouvent pour la plupart dans les économies développées, Londres, New York, Paris et Shanghai figurant souvent en tête ou pas très loin sur la liste. Mais le coût du logement est aussi un grave problème pour les villes des pays en développement. Mumbai est à présent l'une des villes les plus chères au monde, et de nombreuses villes d'Afrique subsaharienne connaissent de graves pénuries de logements qui font flamber les prix. Ces pénuries découlent directement de flux migratoires massifs. Selon une estimation des Nations Unies, 860 millions de personnes vivent dans des taudis, leur nombre augmentant de 6 millions par an à l'échelle mondiale, et de 4,5 % par an en Afrique subsaharienne¹⁶. L'absence de logements abordables contraint à vivre dans des taudis ou à occuper illégalement des logements vacants, formule hautement précaire. Les taudis sont un exemple d'échec d'une

¹⁵ Voir : *Sustainable Infrastructure for Shrinking Cities: Options for the Future* (www.cudc.kent.edu/projects_research/research/54064004-Sustainable-Infrastructure-in-Shrinking-Cities.pdf).

¹⁶ UN-Habitat, *State of the World's Cities Report 2012/2013: Prosperity of Cities* (<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/745habitat.pdf>).

politique du logement qui oblige les résidents à pourvoir eux-mêmes à leurs besoins de logement, au lieu de voir ce besoin satisfait grâce à un développement réglementé. Ils sont aussi une preuve de la résilience des migrants.

Une abondante littérature a été consacrée aux problèmes liés aux taudis, et le présent rapport ne tentera pas d'en faire l'analyse. Il suffit de dire que les taudis sont une forme de logement inadéquat, surpeuplé et dangereux, qu'ils sont dépourvus des infrastructures et des services publics élémentaires (eau potable, services d'assainissement, enlèvement des ordures, et rues et routes en bon état), ce qui empêche le passage des véhicules d'urgence et l'accès à des moyens de transport abordables et à de nombreux autres services. Ces conditions peuvent déboucher sur la maladie et la violence, le manque d'instruction et l'absence de perspectives de développement humain, de même que sur une forte exposition aux catastrophes naturelles. La formation de taudis est une caractéristique centrale de l'urbanisation rapide dans le Sud et devrait se poursuivre pendant longtemps encore. Beaucoup de mégapoles du monde entier ont de vastes taudis, dont certains comptent plus d'un million d'habitants. Le plus grand du monde, Neza-Chalco-Izta, à Mexico, abrite plus de quatre millions de personnes et est qualifié de mégataudis. K. B. Wiafe, maire de Kumasi (Ghana), a souligné que la création de taudis était une conséquence très nuisible de la migration urbaine. Il a exprimé l'espoir que les flux vers Kumasi pourront être réduits, afin d'alléger la pression sur l'offre de logements de la ville, qui envisageait des mesures incitatives pour encourager les personnes à rester dans leur milieu rural. Mark Owen Woyongo, Ministre de l'intérieur du Ghana, a fait écho à ces remarques en ce qui concerne son pays, où plus de 43 % de la population d'Accra vit dans des taudis.

Mme Ndayisaba, du Burundi, a brossé le même tableau au sujet de la capitale de son pays. Alex Ross (Directeur du Centre de l'OMS pour le développement sanitaire, Kobe (Japon)) a fait observer qu'il existe une corrélation entre la vie dans un taudis et la maladie, en raison du surpeuplement, de l'absence d'eau potable et de système d'assainissement, et de la pauvreté. Il a décrit l'approche suivie par l'OMS pour améliorer la santé urbaine, qui consiste essentiellement à recueillir des données sur les inégalités en matière de santé, hiérarchiser les interventions, élaborer des systèmes sanitaires tenant compte des migrants, assurer une compétence culturelle et linguistique, considérer l'urbanisation et la santé publique ensemble, adapter les réponses en fonction des conditions, et mettre en œuvre ces mesures dans le cadre de partenariats.

Les problèmes de logement liés à la migration ne sont pas tous aussi graves que ceux que connaissent les personnes contraintes de vivre dans des taudis. Aisa Kirabo Kacyira, d'ONU-Habitat, a souligné l'importance du logement dans la gestion des migrations, et a lancé un appel pour aller au delà de la question de l'offre et considérer le logement comme un droit de l'homme, et pour aborder

le problème de logement sous cet angle. Marta Cygan, de la Commission européenne, a évoqué les problèmes de logement qui se poseront dans les villes européennes à mesure que la migration s'intensifie. Des intervenants des pays développés ont fait des remarques similaires, indiquant que l'offre de logements était l'un des problèmes majeurs que posait la migration aux villes. Dans une large mesure, la question se résume à la capacité administrative d'une ville à gérer son parc de logements, l'utilisation des terrains disponibles et les services qui vont de pair avec le développement immobilier.

La situation géographique peut avoir un effet non négligeable sur l'intégration des migrants – nous en aborderons certains aspects plus loin. En matière de services disponibles pour les nouveaux arrivants en ville, le lieu où se trouvent les services et l'endroit où sont logés les migrants revêtent une grande importance. Là encore, les urbanistes peuvent profiter des cartes établies à partir des recensements qui indiquent les endroits où sont installés les migrants dans les divers quartiers, et les comparer à ceux où sont proposés les services dont ils ont besoin. En clair, l'absence d'accès aux services dans les quartiers où vivent les migrants pose problème, comme souvent dans les villes modernes d'Amérique du Nord avec leurs « déserts alimentaires » au centre-ville, alliés à des transports inadaptés ou coûteux jusqu'aux magasins qui vendent des denrées alimentaires et autres articles de première nécessité. Les migrants nouvellement arrivés ont généralement besoin d'un grand nombre de services, commodités et documents peu après leur arrivée, notamment des documents qui leur permettent de bénéficier des services sociaux et de santé, d'inscrire leurs enfants à l'école, d'ouvrir un compte bancaire, de profiter des technologies de la communication et d'avoir accès aux services juridiques et de garde d'enfants. Si ces services sont éparpillés dans toute la ville, les migrants ont souvent plus de mal à démarrer leur nouvelle vie dans de bonnes conditions. Face à ce problème fondamental, certaines villes ont instauré des « guichets uniques », qui regroupent en un même lieu de nombreux services différents offerts aux immigrants tels que ceux énumérés ci-dessus, plus des cours de langue, des cours de perfectionnement professionnel, des techniques de recherche d'emploi et des services d'orientation et de recherche d'un logement¹⁷.

La concentration de migrants ou de groupes appartenant à une ethnie ou à un groupe racial particulier dans une ville est un autre thème lié à la situation géographique qui pourrait être soulevé, mais qui n'a pas été traité en détail pendant la Conférence. Souvent qualifiées d'enclaves (à ne pas confondre avec

¹⁷ A Lisbonne, les centres nationaux d'aide aux immigrants sont un exemple qui mérite d'être signalé. Voir : www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=122&Itemid=55&.

des ghettos¹⁸), ces zones se caractérisent par la forte proportion de personnes appartenant à un même groupe ethnique, racial ou religieux parmi les résidents. Les spécialistes de la migration constatent depuis longtemps que les migrants préfèrent généralement vivre parmi les personnes de leur propre groupe ethnique, ce qui n'est pas vraiment surprenant. Les enclaves traditionnelles d'Amérique du Nord, qui affichent des noms tels que Chinatown, Little Italy ou Koreatown, étaient souvent le premier lieu de résidence des nouveaux venus parce que ceux-ci pouvaient y rencontrer des personnes qui avaient connu la migration vers la ville, parlaient leur langue et comprenaient leurs coutumes. Ils pouvaient y acheter des produits alimentaires qu'ils connaissaient et autres articles ethniques à bas prix, trouver un logement peu coûteux (s'il était partagé avec de nombreuses autres personnes), voire trouver un travail au service d'autres membres de l'enclave. Pour beaucoup, sinon pour la plupart, l'enclave était un lieu de résidence provisoire, un lieu où travailler et économiser en vue d'un éventuel départ pour une vie meilleure dans la banlieue ou pour une intégration dans la société.

Une enclave est généralement considérée comme inoffensive dès lors que ses résidents finissent par s'intégrer dans la société dominante – de fait, dans de nombreuses villes, de telles enclaves sont devenues des attractions touristiques. Cependant, si l'enclave devient un lieu de résidence permanent pour les migrants, elle peut être le signe que ceux-ci ne s'intègrent pas. Même avec les meilleures intentions de planification du monde, comme lorsque les gouvernements aménagent de nouvelles banlieues pour les réfugiés, logés dans des appartements fraîchement construits sur des sites bien conçus offrant tous les services nécessaires, le projet peut échouer. Ce qui débute généralement comme une initiative dont une ville se sent fière peut se transformer en un problème à cause de la ségrégation à l'encontre des réfugiés : peu de ressortissants du pays choisissent de vivre dans de tels complexes immobiliers, malgré l'attrait des bâtiments et de l'environnement, et certains de ces quartiers finissent par devenir des lieux de misère, de crime et de violence.

Lors de l'intégration de la migration dans la planification urbaine, il est donc important de tenir compte des effets sociaux des décisions relatives au parc de logements. Il existe une longue histoire de programmes de planification qui visent à jeter des ponts entre les classes sociales afin de créer des villes plus équitables. Ces programmes consistent notamment à revaloriser ou à éliminer les taudis et à répartir les logements sociaux réservés aux personnes

¹⁸ La différence majeure entre un ghetto et une enclave tient au fait qu'un ghetto a tendance à être constitué de personnes qui sont quasiment contraintes de vivre dans ce lieu, alors que les enclaves sont généralement composées de personnes qui ont le même statut culturel, social ou économique et qui choisissent librement de vivre ensemble (voir : <http://meyersurbansoc.blogspot.ca/2009/04/ghettos-vs-enclaves.html>).

vivant dans la pauvreté parmi ceux destinés aux personnes plus aisées. Le phénomène de l'« ethnoburb » décrit plus haut peut être qualifié de forme bénigne d'autoségrégation survenue sur le marché libre du logement des villes américaines et canadiennes possédant de telles enclaves de classes moyennes. Là encore, l'ethnoburb est traditionnellement la destination de prédilection des membres du groupe ethnique qui caractérise la communauté. Parce qu'elles possèdent toutes les institutions nécessaires et autres éléments positifs, ces ethnoburbs sont devenues des lieux de résidence permanente, contrairement aux enclaves transitoires que constituent Chinatown ou Little Italy. Plus loin dans ce rapport, nous étudierons la question de savoir si les enclaves actuelles constituent un problème d'intégration ou non, notamment celles qui existent dans un environnement démocratique. L'important ici, c'est que les urbanistes doivent étudier soigneusement les répercussions sociales de décisions relatives au logement et à l'occupation des sols.

Eau et assainissement

Dans de nombreuses villes du Sud, la disponibilité d'eau potable est un enjeu de taille. Réduire de moitié la proportion des personnes n'ayant pas durablement accès à l'eau potable et à des installations sanitaires élémentaires est l'un des objectifs du Millénaire pour le développement qui a été atteint. Les objectifs de développement durable ont maintenu l'accent sur la qualité de l'eau et ont encore relevé le niveau d'exigence : « D'ici à 2030, assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable. » Il est important de noter le lien entre l'eau potable et les systèmes d'assainissement, étant donné que les déchets humains sont l'une des principales sources de contamination de l'eau.

Les zones urbaines du monde entier posent des défis considérables en matière de gestion de l'eau, mais elles offrent également des chances. Lorsque des millions de personnes vivent dans une proximité étroite, les sources d'approvisionnement locales ne sont pas toujours en mesure de répondre à la forte demande. Il peut s'avérer relativement difficile, techniquement et politiquement, de bien gérer les bassins hydrographiques régionaux afin d'assurer un approvisionnement en eau approprié dans les zones en proie à une urbanisation rapide. De nombreuses villes du monde entier affichent une croissance exponentielle, avec un développement anarchique qui donne naissance à des quartiers de taudis dépourvus des infrastructures nécessaires à l'approvisionnement en eau potable. En l'absence de systèmes d'assainissement adéquats, les déchets humains non traités sont éliminés dans les fossés, les ruisseaux et les rivières. Ces déchets présentent un risque sérieux pour la santé, augmentant considérablement la propagation des maladies transmises par l'eau ou liées à l'assainissement, comme la diarrhée et les infections parasitaires. Les pauvres sont les principales victimes de ces fléaux. Quelque 180 millions de personnes qui habitent dans des taudis dans le monde

entier n'ont pas accès à de l'eau potable salubre. Dans les zones mal desservies en eau salubre et en systèmes d'assainissement efficaces, le taux de mortalité infantile est de nombreuses fois supérieur au niveau qu'il atteint dans les zones dotées de services d'eau et d'assainissement valables¹⁹.

Pour certaines villes, le problème tient à l'absence d'infrastructures, qu'il s'agisse d'eau potable ou de gestion des eaux usées. Pour d'autres, il est lié au vieillissement des infrastructures, leur dégradation aboutissant à des fuites. Ainsi, selon des estimations, Mexico enregistre 25 % de déperdition d'eau due à des fuites du système, ce qui non seulement réduit la quantité disponible, mais permet aussi aux contaminants de pénétrer dans le réseau lorsque la pression de l'eau tombe au-dessous d'un seuil minimum. La migration peut fortement aggraver les problèmes d'approvisionnement en eau potable et de gestion des eaux usées, en raison de l'augmentation de la population qui a besoin de ces services et d'une capacité insuffisante à répondre assez vite à la demande. Un certain nombre d'interventions faites à la Conférence ont insisté sur la gravité de ce problème.

Kagiso Calvin Thutlwe, maire de Gaborone (Botswana), a évoqué les flux migratoires internes massifs vers sa ville, qui ont contribué au doublement de la population étrangère au Botswana entre 2001 et 2011, et aux pénuries d'eau et l'électricité. Ce point a été une nouvelle fois relevé par Mme Ndayisaba en ce qui concerne le Burundi, par Mark Owen Woyongo (Ministre de l'intérieur du Ghana), Kojo Bonsu Wiafe, maire de Kumasi (Ghana), et Iman Icar, adjoint au maire de Mogadiscio (Somalie). Yacinthe Wodobode (Présidente de la délégation spéciale de la ville de Bangui (République centrafricaine)) a souligné que la précarité touchait presque toutes les couches de la population de Bangui, où l'on observe un manque de logements convenables, de soins de santé, d'accès à l'éducation et à la formation, entre autres services, et un besoin criant de programmes de logements sociaux et de soins de santé, et de projets d'infrastructures pour l'eau et l'assainissement. Kagiso Calvin Thutlwe, maire de Gaborone (Botswana), a fait remarquer que le ralentissement économique au Zimbabwe avait fait grimper le nombre de migrants au Botswana, qui est devenu un pays de transit pour les migrants en situation régulière comme pour les migrants irréguliers. Beaucoup viennent dans la ville à la recherche d'un emploi. Mais celle-ci connaît à présent une pénurie d'électricité et d'eau et se heurte à des difficultés en matière de collecte des déchets et d'assainissement. Il existe également de graves problèmes liés aux maladies transmissibles, encore aggravés par l'absence d'installations sanitaires.

¹⁹ Voir : www.koshland-science-museum.org/water/html/en/Sources/Urban-Water-Management.html.

Santé

La Conférence a comporté une session intitulée Les migrants et les villes : partenariats en matière de santé, qui visait à appeler l'attention sur la nécessité d'assurer l'accès des migrants à des services de santé soucieux de leurs besoins, pour que leur expérience de la migration débouche sur des résultats positifs et contribue au développement socioéconomique des zones urbaines. Cette session s'est particulièrement intéressée à la question des données, au statut social et aux conditions de santé, aux problèmes particuliers des femmes migrantes et des réfugiés en milieu urbain, et aux moyens permettant de stimuler le dialogue intervilles sur la fourniture de services de santé.

La table ronde se composait de participants de haut niveau dont les messages et les recommandations étaient complémentaires, avec notamment les perspectives mondiales de l'OMS sur l'équité et la couverture sanitaire universelle ; les rôles des membres du conseil et les efforts déployés pour donner aux migrants l'accès aux services de santé dans deux grandes villes ; les comptes rendus de la société civile faisant état de sombres réalités sur le terrain pour les migrants les plus vulnérables ; et un partenaire majeur de l'OIM et promoteur de partenariats entre les villes et les communautés de la diaspora.

Selon la définition générale et historique de l'OMS de 1948, « La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité²⁰. » La santé est de toute évidence étroitement liée aux conditions et aux systèmes dans lesquels les personnes sont nées, vivent et travaillent au quotidien. Ce sont là les déterminants sociaux de la santé, qui comprennent des éléments tels que la migration, les structures sociales et les politiques économiques. Dans certaines villes, en particulier celles qui comptent des populations importantes vivant dans des taudis, les mauvaises conditions de logement peuvent présenter un risque sanitaire physique, mental et social pouvant être exacerbé par ces déterminants.

Un rapport publié en 2010 par l'OMS et ONU-Habitat²¹ énumère les principaux risques pour la santé en milieu urbain dans les villes : maladies infectieuses ; maladies non transmissibles et conditions de vie ; et blessures dues à des accidents ou à la violence. Ces risques pour la santé, alliés à l'inaccessibilité des services de santé, touchent davantage les populations migrantes pauvres

²⁰ Préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, adoptée par la Conférence internationale sur la santé tenue à New York les 19-22 juin 1946, signée le 22 juillet 1946 par les représentants de 61 Etats (Actes officiels de l'Organisation mondiale de la Santé, n° 2, p. 100), et entrée en vigueur le 7 avril 1948.

²¹ *La face cachée des villes : mettre au jour et vaincre les inégalités en santé en milieu urbain, 2010* (voir : www.who.int/kobe_centre/...media/f_WHO_HC_report_FR_Web.pdf).

et nécessitent une prise en compte des différents niveaux de vulnérabilité ou déterminants de la santé pour les populations migrantes et mobiles.

Alex Ross (Directeur, Centre de l'OMS pour le développement sanitaire, Kobe (Japon)) a parlé de l'importance de la santé des migrants pour les objectifs de développement et dans les débats relatifs à l'équité et aux droits de l'homme. Il a présenté un éventail d'outils pouvant être utilisés pour évaluer l'équité sanitaire en milieu urbain et le caractère approprié de la planification sanitaire, et pour guider les responsables politiques vers l'élaboration de services de santé qui tiennent compte des migrants. De plus, pour surmonter les obstacles liés à l'accès aux services de santé, Alex Ross a demandé une assistance portant sur l'acquisition de compétences culturelles et linguistiques nécessaires pour traiter les migrants, des soins de santé abordables, des mesures intersectorielles, la participation communautaire et des données fiables. Enfin, il a évoqué le concept de soins de santé universels, estimant que ces soins ne seront véritablement inclusifs et effectifs que si tous les membres d'une population et tous les résidents d'une ville peuvent bénéficier d'une couverture financière pour un éventail large et approprié de services de santé.

Gilbert Cedillo, membre du conseil municipal de Los Angeles (Etats-Unis d'Amérique), a constaté que, malgré les récentes réformes de santé, les 11,2 millions de migrants dépourvus de documents vivant actuellement aux Etats-Unis d'Amérique qui apportent une contribution immense au marché du travail et à l'économie n'avaient pas droit aux services de santé. Il a estimé que tous les migrants devraient avoir accès aux soins de santé, non seulement parce qu'il s'agit d'un droit fondamental, mais aussi parce qu'il est de l'intérêt de tous, y compris des nationaux, que les migrants reçoivent ces soins. Toutefois, grâce à un projet de loi révolutionnaire promouvant le statut des migrants à Los Angeles, les établissements de santé sont ouverts à tous les migrants et disposent de personnel possédant les compétences culturelles et linguistiques nécessaires pour accueillir les patients. M. Cedillo a précisé que la détermination était le moteur des politiques, et qu'il relevait de la responsabilité morale des dirigeants de lutter contre la discrimination, la marginalisation et la stigmatisation. En outre, les réalités au niveau municipal démontrent clairement que les dirigeants doivent mener une politique inclusive, dans l'intérêt de tous.

Nonceba Molwele, conseillère et membre du Comité de Mairie de Johannesburg chargé du développement sanitaire et social (Afrique du Sud), a indiqué que le système de santé de sa ville et de son pays représentait une approche très avisée de la santé publique, fournissant la couverture santé universelle à tous, avec notamment des services d'urgence et de soins de santé primaire gratuits pour tous les migrants, quel que soit leur statut. La ville possède un « bureau d'accueil des migrants » qui aide ces derniers à obtenir des informations sur les services disponibles et sur la manière d'en bénéficier. Elle veille aussi à ce que les migrants

jouent un rôle majeur dans la planification des soins de santé et l'élaboration de politiques en la matière. Cependant, bien qu'elle ait adopté une politique incluant les migrants, la ville a des problèmes de planification financière dus à la forte mobilité de la population. De surcroît, l'impact du système de santé de la ville est difficile à mesurer car celui-ci ne requiert aucune identification ou information sur le statut migratoire des personnes. La prévention est néanmoins considérée comme beaucoup moins coûteuse que l'attitude consistant à ignorer la santé des migrants.

Amara Quesada-Bondad (Directrice exécutive d'Action for Health Initiatives Inc. (ACHIEVE), Quezon City (Philippines) et membre du Conseil d'administration de CARAM Asia) a fait valoir que les villes et les pays de destination ont un rôle déterminant à jouer pour protéger le droit des migrants à la santé, et qu'il est impératif de porter une attention particulière aux groupes de migrants les plus vulnérables, notamment les femmes employées de maison et les hommes ayant des relations sexuelles avec des hommes, dont beaucoup sont victimes de diverses formes de violences et d'exploitation. Elle a signalé les grandes lacunes en matière d'accès à la santé sexuelle et reproductive (SSR), et a indiqué que les migrants recevaient rarement des informations sur ce sujet avant leur départ ou une fois arrivés à destination. Mme Quesada-Bondad a aussi souligné le rôle que jouait la société civile pour promouvoir la santé des migrants et leur droit d'accès aux services de santé, et pour combler les lacunes en matière d'accès, de recherche et de renforcement des capacités. Elle a mentionné la nécessité d'adopter des approches participatives avec les migrants au niveau municipal dans les pays de destination, de revoir les politiques et de donner aux migrants l'occasion d'être consultés sur les sujets qui les concernent directement.

Djibril Diallo (Conseiller spécial du Directeur exécutif d'ONUSIDA et Président du Réseau de la Renaissance africaine et de la Diaspora, New York) a souligné le rôle que joue l'OIM pour faciliter l'accès des migrants aux services dont ils ont besoin. Le vaste réseau mis sur pied par l'OIM a facilité ce processus, a-t-il déclaré, tout en relevant la contribution apportée par l'OIM pour mettre en œuvre la stratégie « objectif zéro » : zéro infection par le VIH, zéro discrimination et zéro décès lié au SIDA. Il a mis en avant l'importance d'une « alliance mondiale » en tant que plateforme d'échange d'expériences (en particulier entre les villes), en vue d'améliorer les centres urbains, de renforcer les capacités et de sensibiliser.

La session a permis aux dirigeants de villes et d'organisations de mettre en commun leurs expériences, leurs bonnes pratiques et les difficultés que pose la planification de la santé urbaine.

Infrastructures de transport

Toutes les villes ont besoin de systèmes de transport efficaces, qu'il s'agisse de routes, de voies de navigation, d'aéroports ou de transports en commun. Quand une ville se développe, ce sont souvent les transports qui font l'objet de l'attention la plus immédiate car il s'agit d'un besoin quotidien pour la plupart des habitants, des entreprises et des gouvernements. Les adultes doivent aller au travail, conduire leurs enfants à la garderie ou à l'école ; les entreprises doivent expédier et recevoir des marchandises ; et les gouvernements doivent utiliser les transports pour s'acquitter de leur mandat. Des transports efficaces sont non seulement nécessaires pour la vie quotidienne, mais sont un élément fondamental du fonctionnement élémentaire d'une ville et un service essentiel. Les personnes se déplacent beaucoup dans leur vie ordinaire et, dans les situations d'urgence, l'existence de transports performants peut être une question de vie ou de mort. Assurer le transport est aussi une entreprise extrêmement coûteuse pour les villes, et il n'est donc pas étonnant que les pays à revenu élevé aient généralement des systèmes plus modernes et plus sophistiqués que ceux à faible revenu. Par définition, les migrants utilisent les moyens de transport pour se rendre d'un lieu à un autre. Hormis ceux qui gagnent leur lieu de destination à pied, la migration ne peut se dérouler que là où il existe des systèmes de transport qui fonctionnent.

Comme la plupart des systèmes conçus pour répondre aux besoins humains, un système de transport peut être saturé par la forte demande créée par l'augmentation de la population. Les aéroports peuvent connaître des pénuries de passerelles ou un nombre insuffisant de portes d'embarquement, et les installations à l'intérieur des terminaux peuvent ne plus être en mesure d'assurer à temps le passage des personnes des comptoirs d'enregistrement et du contrôle de la sécurité à la porte d'embarquement et à l'avion. Les routes peuvent être embouteillées lorsque la densité de la circulation des véhicules atteint certains seuils, et les transports publics peuvent être surchargés. Durant l'été de 2014, des milliers de migrants – notamment des mineurs non accompagnés – ont quitté l'Amérique latine pour les États-Unis d'Amérique via le Mexique, beaucoup utilisant un train appelé La Bestia (La Bête). Ce train, qui a transporté un grand nombre de personnes, est avant tout un train de marchandises, ce qui a obligé les migrants à s'installer sur le toit et dans d'autres endroits dangereux. La Bestia a fini par prendre le nom de Train de la mort en raison du nombre de personnes tuées parce qu'elles étaient tombées ou avaient eu un autre accident. Les migrants sont vulnérables parce qu'ils sont dépourvus de documents et ignorent leurs droits, ce qui fait d'eux des cibles faciles et les expose au harcèlement et aux violences de fonctionnaires corrompus ou de groupes criminels. Lors de leur périple vers le Nord, les migrants sont exposés à toutes sortes de dangers, y compris les vols et les agressions, le chantage, les mesures d'intimidation et les

menaces, la corruption, la destruction de leurs documents, la détention sans la présence d'un avocat, et les agressions sexuelles²².

Comme pour les autres infrastructures, ce sont les plus pauvres qui souffrent le plus des disparités d'accès aux services de transport. Dans les villes à revenu élevé, les quartiers d'habitations bon marché sont souvent mal desservis par les transports publics. Dans les villes à faible revenu, ce sont les habitants des taudis qui subiront les inégalités les plus criantes dans ce domaine. De nombreux taudis n'ont pas de rues où peuvent circuler les véhicules, y compris les véhicules d'urgence. Alors que la marche est le seul moyen de transport pour ces personnes, de nombreux taudis n'ont pas de trottoir ou d'éclairage public, si bien que certaines personnes sont dans l'incapacité complète de se déplacer, ou ne peuvent se déplacer en sécurité à la tombée de la nuit.

La question des infrastructures de transport recoupe donc de nombreux aspects de la vie dans la cité tant se déplacer fait partie du quotidien. Beaucoup de personnes qui vivent dans des taudis pourraient emménager dans des quartiers plus confortables si des moyens de transport de meilleure qualité et abordables leur permettaient d'avoir accès à l'emploi, à l'éducation ou vers d'autres services. Le transport est un facteur de développement humain dès lors qu'il satisfait à une exigence fondamentale en matière d'emploi, d'éducation, de santé et d'interventions d'urgence, et qu'il facilite le gros de l'activité économique d'une ville, et partant, sa prospérité. Pourtant, bien que les transports soient une composante de base de l'aménagement urbain (en particulier dans les pays développés), il est bon de réitérer que les villes doivent tenir compte de tous les aspects de la migration – à savoir le nombre de nouveaux venus, et l'endroit où ils vont s'installer, travailler, aller à l'école et faire leurs achats – et se demander si les infrastructures de transport sont adaptées. Etant donné le coût élevé des systèmes de transport, les municipalités doivent travailler en partenariat avec le secteur privé et les échelons supérieurs du gouvernement, et tirer profit des recherches (notamment des projections démographiques) effectuées par les universités et les groupes de réflexion. Les villes peuvent aussi travailler ensemble en partageant leurs expériences et leurs innovations en matière de systèmes de transport offrant le meilleur rapport qualité-prix, en particulier à leurs résidents les plus vulnérables.

Un certain nombre d'orateurs se sont déclarés préoccupés par les difficultés liées à la gestion des transports et aux coûts auxquelles se heurtent les municipalités en raison de l'augmentation rapide de la population due à la migration interne et internationale. Mme Salomé Ndayisaba, du Burundi, a fait observer que les transports urbains étaient l'un des aspects les plus importants de la planification de la migration. David Burrows (Directeur, Organisations internationales, Secteur

²² Voir : https://en.wikipedia.org/wiki/El_tren_de_la_muerte.

public mondial, Microsoft) a dit que l'un des premiers soucis des migrants, en arrivant dans une nouvelle ville, était d'obtenir des informations sur les transports publics. Lors du débat sur la résilience urbaine, Cristiana Fragola de la Fondation Rockefeller, Londres (Royaume-Uni), a donné un aperçu du soutien apporté par la fondation aux villes, qui leur permet de se préparer aux facteurs de stress chroniques tels que le chômage et la crise des réfugiés, en sus des difficultés liées aux infrastructures et aux systèmes de transport.

Des transports de qualité et abordables peuvent faire la différence entre avoir reçu une éducation ou non, avoir un travail ou non, vivre dans un environnement sûr ou non. Pour un migrant, l'accès aux transports peut décider de son intégration ou de son exclusion sociale. Les personnes nouent des relations principalement en allant vers d'autres personnes – aux fins d'échanges sociaux et de services, d'échanges économiques ou d'apprentissage, ou encore pour le plaisir de sortir de son environnement immédiat. La migration est un phénomène qui se produit uniquement parce que les mouvements de personnes sont rendus possibles grâce à l'ingéniosité et aux efforts individuels, ou sous l'effet d'une action sociétale. De nombreux objectifs de développement durable (comme la cible 11.2 ci-après) ne pourront être atteints que s'il existe des infrastructures de transport adaptées :

D'ici à 2030, assurer l'accès de tous à des systèmes de transport sûrs, accessibles et viables, à un coût abordable, en améliorant la sécurité routière, notamment en développant les transports publics, une attention particulière devant être accordée aux besoins des personnes en situation vulnérable, des femmes, des enfants, des personnes handicapées et des personnes âgées.

Parmi ceux qui se trouvent en *situation vulnérable* on trouve beaucoup de migrants, dont l'intégration dans leur nouvelle société dépend de l'existence de moyens de transport efficaces et abordables.

Energie, communications et autres infrastructures d'utilité publique

Les services publics, qui englobent l'énergie, l'eau, la gestion des déchets et les technologies de la communication, concernent tous les résidents d'une ville. Là encore, les fortes augmentations de population peuvent mettre à rude épreuve les fournisseurs de ces services. Et là encore, les personnes aux revenus les plus bas pâtiront davantage que les autres du manque d'accès à l'énergie et autres services publics. Cette section se concentrera toutefois sur les technologies de la communication et de l'information (TIC) car c'est dans ce domaine que les tendances évoluent le plus rapidement et ont les répercussions les plus profondes.

La décision de migrer, que ce soit à l'intérieur du pays ou par-delà des frontières nationales, résulte d'informations indiquant que le fait de se rendre dans un autre endroit générera suffisamment d'avantages pour justifier le déplacement. Cette décision est plus facile à prendre si l'on a accès aux informations pertinentes, accès rendu possible grâce au développement des TIC dans le monde entier, dans les régions développées comme dans celles en développement. On peut espérer que la plus grande disponibilité des informations conduira aussi à de meilleures décisions en matière de migration, propres à améliorer la vie de plus de personnes. On a beaucoup écrit sur le rôle des TIC dans les pays en développement, où la téléphonie mobile a été introduite à des coûts très inférieurs à ceux des technologies du réseau fixe, si bien que les téléphones portables sont devenus quasiment omniprésents dans de nombreuses sociétés en développement. Il s'agit là d'une avancée véritablement libératrice. Les objectifs de développement durable font référence aux TIC, bien que celles-ci ne constituent pas un aspect majeur de l'accord :

Accroître nettement l'accès aux technologies de l'information et de la communication et faire en sorte que tous les habitants des pays les moins avancés aient accès à Internet à un coût abordable d'ici à 2020²³.

Les technologies de la communication, non seulement donnent aux migrants et à leur famille la possibilité de disposer d'informations plus nombreuses et de meilleure qualité, mais elles permettent aussi de nouer des liens fondamentaux entre parents, amis et collègues physiquement séparés du fait de la migration. Les liens affectifs peuvent ainsi être entretenus beaucoup plus facilement, et les échanges commerciaux plus aisément cultivés. Il importe également de noter la plus grande rapidité des informations qui circulent via les TIC, ce qui peut influencer considérablement sur les flux migratoires et permettre des arrivées massives en peu de temps et, ce faisant, avoir des répercussions sur les destinations choisies et les itinéraires empruntés. On peut raisonnablement faire l'hypothèse que les flux actuels de demandeurs d'asile qui arrivent en Europe ont été influencés, sous l'angle de la destination et de l'itinéraire, par le flux rapide des informations transmises par les TIC. L'information selon laquelle l'Allemagne et la Suède étaient disposées à accueillir un grand nombre de demandeurs d'asile originaires de la République arabe syrienne et d'Iraq s'est très vite propagée, avec des effets presque immédiats sur les schémas migratoires et leur ampleur. On ne saurait s'en étonner, compte tenu du rôle joué par les téléphones portables ou les smartphones dans des mouvements de grande ampleur tels que les soulèvements du Printemps arabe ou le mouvement *Occupy Wall Street*. La face sombre de cette omniprésence des TIC réside dans leur utilisation par les passeurs et les trafiquants, qui en ont indéniablement profité, et le fait qu'autant de personnes – migrants compris – possèdent un téléphone portable.

²³ Cible 9c.

La migration en chaîne – phénomène par lequel les premiers migrants d’une famille, d’un groupe ou d’une communauté encouragent d’autres à suivre leur exemple par des incitations sociales et affectives – est grandement facilitée par les TIC, qui non seulement donnent aux candidats à la migration la possibilité d’en savoir plus sur la société de destination, mais permettent aussi une intensité et une fréquence de communication plus grandes. Des études pourraient être faites sur les liens entre l’utilisation des TIC et le flux des rapatriements de fonds : la capacité croissante des migrants à envoyer des fonds à leur famille et à d’autres personnes dans leur pays d’origine peut non seulement réduire le coût de l’opération, mais aussi accroître le volume des flux de fonds rapatriés vers les pays en développement.

Les TIC, Internet et les autres aspects de la révolution des communications à laquelle nous participons presque tous ont changé le monde avec une rapidité stupéfiante. L’aménagement urbain doit suivre le rythme de ces avancées technologiques si les villes veulent rester prospères et offrir un environnement sain et stimulant à leurs résidents. Les télécommunications sont incontestablement devenues aussi importantes que les transports pour relier les personnes entre elles et aux institutions de leur société. Les inquiétudes de naguère concernant les disparités entre les personnes qui maîtrisaient l’outil informatique et celles qui ne savaient pas utiliser un ordinateur – la « fracture numérique » – n’ont plus lieu d’être. La planète tout entière est passée au numérique, en partie parce que ces technologies sont devenues plus abordables que celles qui les ont précédées, permettant à des millions de personnes sans téléphone ordinaire ou sans télévision d’utiliser les TIC et, par conséquent, d’être reliées à plus de personnes et à une infinité virtuelle d’informations sur le monde et les possibilités de progrès humain individuel qu’il offre. Les technologies de l’information génèrent des débats nouveaux sur les droits de l’homme, l’accès à l’information et le rôle de la censure de l’Etat. Ce n’est qu’une question de temps avant que les discussions relatives aux TIC et aux droits des migrants ne se multiplient.

Les villes doivent fournir des infrastructures et des services TIC à leurs résidents, y compris les migrants. Non seulement ces personnes pourront ainsi mieux communiquer entre elles et avec les membres de leur famille et des amis se trouvant dans leur pays d’origine et ailleurs, mais la municipalité et ses services juridiques, éducatifs, sanitaires, sociaux, etc., pourront communiquer des informations à leurs résidents de manière plus efficace et plus équitable. L’accès à l’information est une question de droit et l’a toujours été dans les démocraties. Comme beaucoup d’intervenants l’ont instamment demandé, l’aménagement urbain doit ajouter les technologies de l’information à son programme de développement infrastructurel.

David Burrows, de Microsoft, a longuement parlé de l'importance croissante des TIC dans la vie des migrants actuels du monde entier. Il a insisté sur l'utilité de technologies efficaces et bon marché pour aider les migrants à rester en contact avec leur famille, poursuivre leur éducation, trouver un emploi et démarrer une affaire. Les migrants ont besoin de divers systèmes d'appui fondés sur les technologies – communications par Internet, y compris le wifi ; dispositifs permettant de charger des appareils ; GPS pour se déplacer dans une nouvelle ville ; etc. Les migrants, a-t-il souligné, ont besoin d'informations précises avant leur départ, pendant leur voyage et après leur arrivée dans leur ville de destination, et parfois lorsqu'ils retournent dans leur pays. Les TIC peuvent être utilisées pour faciliter l'intégration des migrants et la cohésion sociale.



Chapitre 4.

Incidences économiques de la migration sur les villes

Les incidences économiques de la migration sur les villes vont bien au-delà de l'urbanisation et du seul accroissement de la population, et sont d'autant plus grandes que les technologies de la mondialisation gagnent du terrain – renforçant les liens des villes et de leurs résidents avec le monde entier, ce qui permet une mobilité fortement accrue des personnes, des biens et des capitaux et peut modifier les relations traditionnelles entre les administrations locales et les gouvernements nationaux. Les migrants arrivent dans les villes avec leur capital humain et social, leurs relations transnationales et leurs besoins. En bref, les villes doivent se doter des moyens d'exploiter le potentiel qu'apportent les migrants tout en veillant à leurs besoins, qui seront les mêmes que ceux des autres habitants dans certains domaines, mais différents dans d'autres. Dans l'idéal, cette démarche libérera simultanément le potentiel qu'ont les migrants de contribuer à l'économie locale. Cependant, il est de la plus haute importance que les villes gèrent ouvertement la migration et l'intégration de leurs migrants, faute de quoi elles risquent non seulement de subir les coûts d'opportunité liés à un bénéfice économique perdu, mais aussi de voir les relations sociales se détériorer au sein de la cité. La plupart des orateurs ont estimé que la migration pouvait s'avérer très bénéfique pour les villes qui accueillent des migrants. Mais ils ont également fait observer que cet effet bénéfique se produisait surtout dans les villes qui inscrivaient clairement la gestion des migrations à leur ordre du jour. C'est là un autre aspect de l'intégration de la migration dans la planification urbaine : les retombées de la migration ne se manifestent pas nécessairement spontanément, mais résultent de l'engagement mutuel des migrants et de la ville.

Comme nous l'avons décrit dans le chapitre consacré aux infrastructures, la gestion des migrations engendre des coûts pour les villes de destination en raison de la croissance et de la diversité de la population, et ces coûts peuvent être multipliés par une augmentation *rapide* de la population due à un afflux massif.

En outre, les mesures d'intégration exigent des villes qu'elles investissent, entre autres, dans des cours de langue, des services d'installation et des programmes de lutte contre le racisme et la xénophobie. Certains migrants peuvent avoir besoin de subventions pour le logement, l'alimentation, le transport, les soins de santé et d'autres services vitaux. La migration s'accompagne de coûts, que l'aménagement urbain devra prendre en compte. Toutefois, les délégués ont engagé les villes à considérer ces coûts non pas comme des pertes, mais comme des investissements qui produiront des dividendes dans le futur.

Les villes sont le point de convergence de personnes venues d'ailleurs, et c'est cette rencontre des cœurs, des esprits et des corps qui produit la valeur économique ajoutée à la ville. Fondamentalement, ce sont les migrants, internes ou internationaux, qui font croître les villes et qui nourrissent cette croissance. Les habitants des villes ont des enfants mais, dans la plupart des cas, ceux-ci ne représentent qu'une partie de la croissance démographique, le reste provenant de la migration, en d'autres termes, du processus d'urbanisation. Les villes qui réussissent le mieux sont celles qui tirent le meilleur parti des personnes qui les peuplent. Pour le bien-être économique d'une ville, cela signifie faire en sorte que les habitants soient en mesure de contribuer à l'activité économique de la ville en sus de l'emploi salarié ou indépendant, de l'entrepreneuriat ou de la consommation, et qu'ils soient encouragés à le faire. Il existe aussi des contributions indirectes, par exemple quand les migrants reçoivent une éducation qui augmente leur capital humain et leur permet de s'intégrer dans des réseaux sociaux, ce qui renforce le niveau général de capital social et de confiance d'une ville ; quand ils soutiennent des membres à charge de leur famille et d'autres personnes dépendantes ou vulnérables dans une communauté, ou participent à la gestion d'une ville, non seulement en tant qu'employés, mais comme bénévoles ou, plus généralement, comme citoyens ou résidents actifs. Lorsque les migrants arrivent dans une ville, la responsabilité première de ceux qui s'y trouvent déjà est de les intégrer dans des projets collectifs qui façonnent la ville et sans lesquels celle-ci n'existerait pas. Dès lors, il est dans l'intérêt de la ville – son intérêt économique – d'associer les migrants à son mode fonctionnement.

Etant donné la complexité des villes et des interactions humaines, l'intégration des migrants comporte de nombreux aspects, parmi lesquels les aspects économiques sont particulièrement importants. L'emploi est le moyen le plus direct pour les migrants de contribuer au bien-être économique d'une ville. La recherche de travail par les migrants peut être envisagée sous différents angles, l'un deux consistant à voir dans les migrants des personnes vulnérables ayant besoin de l'aide de la ville pour trouver un emploi. Un autre revient à les considérer comme des éléments contribuant à l'économie par leur travail. Certains estiment qu'une ville a pour responsabilité sociale ou morale de supprimer les obstacles qui empêchent les migrants de trouver un travail rémunéré, tandis que d'autres mettent l'accent sur la manière dont les organisations peuvent tirer profit des

contributions des migrants. Ces deux points de vue sont valables et doivent être pris en considération dans la gouvernance locale.

Beaucoup de choses ont été écrites et dites au sujet de la discrimination sur le marché de l'emploi, qui empêche les migrants de trouver du travail ou d'en trouver un à la hauteur de leur capital humain. Nombreux ont aussi été les débats sur la reconnaissance des qualifications et de l'expérience acquises à l'étranger.

Il y a emploi quand il existe une impression d'adéquation entre le capital humain et la demande de main-d'œuvre. Le mot important, ici, est « impression ». Si un employeur n'a pas conscience du capital humain d'une personne, il ne va pas la recruter. Tout recrutement repose sur des éléments de communication qui informent un employeur que certaines personnes possèdent le capital humain requis, et d'autres qui signalent aux personnes à la recherche d'un travail l'existence d'emplois nécessitant les qualifications qu'elles possèdent. Les municipalités, les organisations de la société civile ou les associations d'employeurs peuvent faciliter ces échanges d'informations afin de pourvoir les postes de manière plus efficace. Pour faciliter ce type de communication, des cours de langue s'imposent, afin que les migrants aient connaissance des emplois disponibles et qu'ils puissent rédiger un curriculum vitae dans la langue du pays, envoyer des demandes et se présenter à des entretiens. Il faut aussi que les migrants soient informés des vacances de poste, et que les employeurs sachent que des migrants possèdent le capital humain requis pour l'emploi et comprennent les titres académiques que possèdent les migrants, afin de juger de leur équivalence sur le marché local. En outre, les employeurs locaux doivent être incités à considérer les migrants comme des employés, à la fois sous l'angle de la reconnaissance et de l'exploitation de leurs talents, et d'un point de vue moral, par l'absence de discrimination.

On ne saurait nier que certains employeurs font preuve de discrimination envers les migrants et, parfois, aucun argument ni aucune preuve empirique ne les feront changer d'avis. Il est des situations où la loi et la réglementation sont nécessaires pour réduire les effets de la discrimination sur le marché du travail. L'invocation des droits de l'homme et l'existence d'une législation antidiscrimination sont courantes, mais les lois qui ne sont pas accompagnées de mesures d'application, d'inspections ou d'exigences de rapport sont tout aussi courantes. Dans de tels cas, les municipalités peuvent n'avoir que peu de pouvoir, voire aucun pouvoir, et devront s'en remettre aux échelons supérieurs du gouvernement pour l'adoption et l'application de lois antidiscrimination. Cependant, la ville, les entreprises et la société civile peuvent utiliser d'autres formes de pression et offrir d'autres incitations aux employeurs qui continuent à faire preuve de discrimination envers les migrants. Outre les mesures visant à réduire ou à supprimer les discriminations, les villes et leurs institutions

peuvent informer les employeurs des avantages potentiels dont les migrants sont porteurs sur le lieu de travail. Ces avantages sont naturellement multiples et variés et dépendront de la nature de l'entreprise ou de l'organisation et du travail nécessaire à son fonctionnement. On dit souvent que les immigrants ont une solide éthique de travail. Dans les situations qui nécessitent des travailleurs peu qualifiés, de nombreux pays recrutent des migrants pour effectuer des travaux éprouvants, sales, dangereux, voire humiliants, que les nationaux ne veulent pas ou ne veulent plus accomplir.

Les migrants sont souvent victimes du sous-emploi ou du chômage lorsque les employeurs estiment que leurs qualifications sont inférieures aux normes nationales. Si tel peut être effectivement le cas (les systèmes éducatifs ne sont pas tous de la même qualité), cette pratique valorise implicitement la conformité au détriment de la diversité. Dans certains environnements, cette attitude peut se justifier mais, dans d'autres, attacher plus d'importance à la conformité qu'à la diversité peut faire passer des employeurs à côté d'innovations. Il est donc judicieux que les employeurs (du secteur public, privé ou de la société civile) réfléchissent à l'importance qu'ils attachent à l'innovation et se demandent si leurs pratiques de recrutement reflètent cette importance. Recruter des migrants peut ne pas être simplement un acte moralement juste, mais peut augmenter le niveau d'innovation et améliorer les résultats institutionnels. Certaines entreprises de logiciels et de marketing futées, par exemple, recrutent intentionnellement des personnes extérieures à leur domaine de spécialisation. Les sociétés de marketing moderne n'embauchent pas seulement des diplômés en marketing pour développer leurs produits publicitaires et de marque, mais aussi des personnes ayant étudié des matières très diverses, comme l'histoire de l'art, le développement et la philosophie. Et elles recrutent des migrants pour les différents regards qu'ils apportent, comme l'ont évoqué certains représentants du secteur privé qui ont pris la parole lors de la Conférence.

Les migrants apportent aussi avec eux leur culture et leurs relations. Les entreprises et les gouvernements qui opèrent à l'échelle internationale sont depuis longtemps conscients de la nécessité de comprendre les marchés et les publics internationaux avec lesquels ils espèrent entretenir des relations. La connaissance de la culture d'entreprise étrangère ou du marché des consommateurs peut fortement améliorer les résultats, tout comme la maîtrise de la langue du pays. Un aspect plus intéressant, peut-être, réside dans les relations que les migrants possèdent et entretiennent du fait du transnationalisme (phénomène également discuté au chapitre 5, sur les incidences sociales de la migration sur les villes). Pour augmenter la prospérité de sa ville, une municipalité peut inciter ses milieux d'affaires à étendre leur activité aux marchés étrangers – par exemple, en organisant des visites dans des villes étrangères susceptibles d'offrir un bon potentiel de marché pour les firmes locales. De telles initiatives auraient tout à gagner de la participation de

migrants transnationaux et de leurs conseils. Car les personnes qui possèdent une connaissance solide d'un environnement d'affaires étranger, ou qui ont des relations personnelles ou d'affaires avec cet environnement, peuvent faciliter les réunions et les négociations avant ou pendant les rencontres effectives.

De nombreux migrants travaillent dans l'import-export, soit à l'intérieur d'une économie d'enclave, soit au sein de l'économie générale. Les villes doivent s'intéresser à ces deux catégories et aux possibilités offertes par chacune. Les municipalités peuvent apporter une valeur ajoutée à leur secteur économique en encourageant les entreprises à nouer des partenariats pour étendre leurs marchés à l'étranger. Ces efforts s'avèrent plus payants si ces initiatives associent des migrants connaissant l'environnement économique dans lequel la ville et ses entreprises tentent de pénétrer ou de s'étendre. Les migrants sont plus que des employés : ils apportent aussi des connaissances vitales et peuvent faire fonction d'ambassadeurs vantant leur nouvelle ville comme un lieu où faire des affaires.

Les migrants sont également des entrepreneurs – élément souvent négligé dans les programmes d'intégration subventionnés. La plupart des programmes d'intégration axés sur l'économie visent à aider les migrants à trouver un emploi rémunéré, ce qui peut être très utile. Cependant, ceux destinés à aider les migrants entrepreneurs sont extrêmement rares. On a abondamment débattu des obstacles à l'emploi. En revanche, les obstacles à l'entrepreneuriat ont reçu beaucoup moins d'attention, bien qu'ils soient eux aussi importants. Les villes qui ont connu un afflux massif en un court laps de temps (comme c'est le cas, actuellement, dans un certain nombre de pays européens qui reçoivent des Iraquiens, des Syriens et d'autres demandeurs d'asile et réfugiés) ne pourront pas, dans un premier temps, offrir du travail à tous. L'entrepreneuriat est une solution viable pour les migrants. Les nombreux réfugiés ont besoin de toutes sortes de services et de biens, dont certains peuvent être fournis très rapidement et avec efficacité par les migrants eux-mêmes, en raison d'une connaissance des milieux d'affaires de leur pays d'origine et des relations avec les fournisseurs de nourriture ethnique et autres biens. Ces entrepreneurs migrants seront donc souvent capables de répondre aux nouvelles demandes créées par les afflux massifs de migrants, dont eux-mêmes.

Les formalités administratives à accomplir pour créer une entreprise peuvent être l'une des plus grandes difficultés pour de nombreux entrepreneurs. Ces formalités peuvent être longues et complexes, même pour les entreprises locales. Les migrants toutefois doivent faire face à des difficultés supplémentaires : la langue étrangère ; des règles qu'ils ne connaissent pas, écrites dans cette langue étrangère, avec une terminologie juridique complexe ; la méconnaissance de l'environnement économique, de la réglementation, des associations d'entrepreneurs et des réseaux locaux. La municipalité, les entreprises locales

et les organisations de la société civile peuvent faciliter ces formalités. Les fonctionnaires municipaux peuvent vérifier si les procédures sont réellement pertinentes pour des entrepreneurs migrants – ce qui ne signifie pas que ceux-ci devraient bénéficier d'avantages par rapport aux entrepreneurs locaux. Mais des exigences inutiles imposées aux migrants pourraient être supprimées sans que cette démarche soit inéquitable ou préjudiciable. C'est là un autre aspect que l'intégration de la migration dans la planification urbaine doit prendre en considération.

Le secteur bancaire et financier est crucial pour aider les entrepreneurs, dont la plupart auront besoin d'un financement de démarrage. Or, les conditions imposées par certaines banques font qu'il est pratiquement impossible pour des migrants de démarrer une activité. Cette situation a des conséquences négatives pour le migrant comme pour l'économie locale. Les banques devraient réfléchir aux moyens de faciliter le crédit pour les entrepreneurs migrants, peut-être en partenariat avec le gouvernement, qui pourrait offrir des garanties de prêt, sans aller jusqu'à créer des avantages inéquitables pour les start-up de migrants par rapport à celles de non-migrants, mais pour ne pas pénaliser injustement les migrants qui souhaitent créer une entreprise.

La création d'entreprises par des immigrants non seulement permet aux migrants propriétaires de l'entreprise d'être économiquement autosuffisants, mais fournit aussi généralement des emplois à d'autres personnes – peut-être d'autres migrants mais aussi des résidents locaux de la ville. Leurs activités entrepreneuriales offrent donc des avantages importants, au-delà des impôts versés à la ville et des biens et services fournis. L'esprit d'entreprise de ces migrants peut redynamiser des quartiers de la ville tombés en déliquescence et qui ont perdu leur population. Une ville devrait réfléchir au potentiel qu'a le développement des entreprises de migrants d'améliorer sa prospérité générale, et aider les entrepreneurs comme il est indiqué plus haut, et en tenir également compte dans ses plans d'occupation des sols. Les quartiers de la ville qui sont improductifs pourront parfois convenir à l'implantation d'entreprises si bien que les villes devraient envisager de mettre ces terrains à disposition en vue d'un usage commercial, industriel ou autre. Les villes à l'activité économique atone ne seront jamais des lieux de vie prospères ou sains. Une ville qui possède un secteur économique dynamique sera mieux en mesure de soutenir un secteur culturel et artistique vivant ; d'offrir des services sociaux, éducatifs et de santé de bonne qualité ; de développer et d'entretenir les infrastructures ; et d'attirer de nouveaux investissements. Les relations transnationales qu'apportent les migrants dans la ville prendront parfois la forme de relations avec des investisseurs et des négociants étrangers. Une ville qui aide ses entrepreneurs aura plus de chances d'attirer des investissements et des migrants supplémentaires, internes ou internationaux, ayant des compétences intéressantes.

Un certain nombre d'orateurs ont souligné l'importance d'aider les entrepreneurs migrants, pour l'intérêt à la fois des migrants et de leur ville de destination. Hubert Julien-Laferrière (maire du 9^e arrondissement de Lyon, Vice-Président de Grand Lyon Habitat et représentant de Cités et Gouvernements Locaux Unis, France) voit dans les migrants des « vecteurs du transnationalisme » en raison de leur capacité à générer des partenariats entre leur pays d'origine et celui de destination. A Lyon, les Arméniens, Congolais, Roms et Algériens sont des exemples de tels vecteurs. Evoquant les importants transferts financiers des migrants vers leur pays d'origine, Hubert Julien-Laferrière a indiqué que de nombreux chefs d'entreprise de Lyon étaient des migrants, en particulier des Algériens originaires de Sétif, ville avec laquelle Lyon était en train de développer une coopération. Sur les plus de 60 chefs d'entreprise installés à Lyon, plus de la moitié étaient arrivés lors des flux migratoires des années 1950 et 1960. Aujourd'hui, ces migrants sont les acteurs d'importants échanges commerciaux qui enrichissent la cité.

Wu Hailong (Représentant permanent de la République populaire de Chine auprès des Nations Unies) a relevé l'importance des entrepreneurs migrants et le fait que les villes chinoises des migrants s'emploient à améliorer les conditions propices au lancement de start-up. Jozias van Aartsen, maire de La Haye, a vivement engagé les villes à faciliter la création d'entreprises par les jeunes migrants, et Marie Price (Professeure, Université George Washington) a souligné que le soutien de l'entrepreneuriat est un élément essentiel de l'intégration des migrants, d'autant que ceux-ci ont proportionnellement davantage tendance à se lancer dans l'entrepreneuriat que les autochtones. Iman Icar, adjoint au maire de Mogadiscio, a déclaré que les Somaliens avaient l'âme d'entrepreneurs, et a estimé que leurs villes de destination pourraient en bénéficier en facilitant la création et la gestion d'entreprises par des migrants. Anta Sane (Professeure, Université Howard, Washington, D.C.) s'est également exprimée en faveur de mesures visant à améliorer l'accès à l'entrepreneuriat et à encourager la créativité des jeunes migrants.

Dans un registre différent, Liduvina Magarín (Vice-Ministre des Salvadoriens de l'étranger, El Salvador) a déclaré que les migrants de retour ramenaient souvent avec eux leurs compétences entrepreneuriales enrichies par leur expérience acquise à l'étranger, et a présenté un programme pilote destiné à aider El Salvador à tirer profit de ces compétences.

La compétition mondiale pour les talents, bien qu'elle soit généralement mesurée à l'échelle nationale, se livre souvent entre les villes. Il s'agit en grande partie d'une compétition économique qui, toutefois, n'exclut pas l'art, la culture et le sport. Les villes devraient gérer les migrations également en s'appuyant sur leur compétitivité internationale face aux talents du monde entier. Des villes bien gérées, accueillant une population variée, attireront naturellement

les investissements, non seulement dans les entreprises, mais aussi dans les universités et autres établissements d'enseignement, dans les installations pour artistes, musiciens et écrivains, ainsi que dans le tourisme, pour ne citer que quelques domaines. Les villes doivent avoir conscience qu'attirer des talents est au cœur de la gestion des migrations, et doivent conceptualiser cette démarche dans cette optique. Faire venir des talents signifie littéralement attirer des migrants. Les villes doivent réfléchir à leurs avantages compétitifs et les exploiter ; elles doivent aussi identifier leurs insuffisances en la matière et s'efforcer de les atténuer. Celles-ci peuvent tenir à l'état des infrastructures, au régime fiscal, à la qualité des universités et à celle de l'environnement naturel. Mais elles peuvent aussi avoir trait à la manière dont la ville et ses résidents traitent les migrants. Etant donné la nature virale et quasi instantanée des communications en ligne, les villes qui traitent mal leurs migrants vont rapidement acquérir une mauvaise réputation à l'échelle mondiale, qui nuira à leur capacité d'attirer les meilleurs talents.

Les villes mondiales, dont l'influence s'étend bien au-delà des frontières nationales, attirent les migrants parce qu'elles ont tendance à soutenir la diversité, l'entrepreneuriat et le transnationalisme. Elles portent un regard ouvert sur le monde et offrent des chances exceptionnelles aux innovateurs, aux investisseurs et aux entrepreneurs.

Les incidences économiques de la migration sur les villes ont préoccupé de nombreux orateurs, qui ont fait valoir que les migrants apportaient des avantages économiques aux villes en acceptant les emplois que les résidents locaux ne voulaient pas occuper, en créant des entreprises, en stimulant la consommation et en redynamisant certains quartiers. Beaucoup ont précisé que ces avantages ne se concrétisaient qu'à travers des investissements dans l'intégration qui permettent aux migrants d'apporter aux villes la contribution économique qu'ils sont capables d'apporter. Tous les participants ont reconnu que les migrations pouvaient être gérées dans l'intérêt du développement économique de la ville d'accueil. Cette attitude contraste nettement avec la distinction souvent faite entre un réfugié et un migrant économique, où ce dernier est considéré comme quelqu'un qui prive les nationaux d'emplois, et donc d'une partie de la richesse, et qui ne mérite pas d'être soutenu, ni même accueilli. Le réfugié, au contraire, est perçu comme relevant d'un enjeu moral. Mais les orateurs ont vivement engagé les villes à considérer le migrant économique comme un atout potentiel, un acteur dont les contributions permettront de stimuler l'économie locale. L'attitude selon laquelle les seuls migrants dignes d'intérêt sont ceux qui ont subi des persécutions équivaut à considérer tous les migrants comme des personnes vulnérables. Beaucoup, en particulier les réfugiés et les demandeurs d'asile, sont effectivement vulnérables et ont besoin de protection et de soutien. Mais les participants à la Conférence ont aussi reconnu la force et la capacité d'adaptation des migrants, leur désir de mener une vie meilleure, et leur capital

social et humain. Les contributions économiques qu'apportent les migrants aux villes permettent d'aider ces dernières à offrir protection et assistance à ceux qui en ont besoin. L'économie de la migration ne doit pas nécessairement être un jeu à somme nulle. Loin de consommer simplement la richesse d'une ville et/ou de réduire la richesse par habitant, les migrants contribuent à la croissance économique. Si elle est bien gérée par les responsables de la ville, ses résidents et ses institutions, avec l'appui des autres niveaux de gouvernement, la migration peut fortement contribuer au développement économique et social local et à l'augmentation du PIB.

Les contributions économiques des migrants ont souvent été un thème central des exposés lors de la Conférence, à commencer par le discours d'ouverture de M. Swing, qui a expliqué que le travail, l'entrepreneuriat et l'innovation des migrants sont nécessaires pour maintenir les économies des sociétés vieillissantes de l'OCDE²⁴ et stimuler la croissance des économies en développement. Ce thème a été repris par June J.H. Lee (Rédactrice en chef du Rapport *Etat de la migration dans le monde 2015*), qui a décrit l'importance de l'intégration de l'économie locale. Simon Henshaw (Département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique) et Jozias van Aartsen, maire de La Haye, ont repris à leur compte ce point de vue fondamental dans leurs déclarations, Simon Henshaw ajoutant que les migrants des Etats-Unis d'Amérique ne prenaient pas les emplois des nationaux, contrairement à ce que la population pouvait penser. Xie Xiaoda, adjoint au maire de Guangzhou, a souligné les contributions économiques qu'apportent les migrants aux économies locales, dont sa ville est un exemple éloquent. Emilia Bjuggren, adjointe au maire de Stockholm, a déclaré que trois entreprises sur quatre à Stockholm connaissaient une pénurie de compétences, et que la ville avait donc besoin de migrants pour sa croissance économique. Thomas Moens (Conseiller au Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, Gouvernement de la Belgique) a présenté plusieurs cours gratuits (proposés après les heures de travail) que son pays offre aux nouveaux arrivants pour faciliter leur intégration dans l'économie et sur le marché du travail locaux. Dolores López (Commissaire pour les questions de migration, Conseil municipal de Barcelone), lors de sa présentation du plan d'intégration des migrants en trois points de Barcelone, a relevé l'accent mis sur l'intégration économique en vue de tirer profit des compétences et de la jeunesse relative des migrants à leur arrivée. David Burrows, de Microsoft, a dit que pour Microsoft, la migration est une source de développement économique et entrepreneurial.

²⁴ Celles appartenant à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), forum au sein duquel les gouvernements peuvent travailler ensemble afin d'échanger des expériences et des solutions à des problèmes communs et qui sert à promouvoir les politiques qui amélioreront le bien-être économique et social des populations du monde entier.

Sur un thème différent, John Bongat, maire de Naga (Philippines), a évoqué la contribution économique considérable que les migrants apportent à leur pays sous forme de rapatriements de fonds, ainsi que les projets de l'OIM et de l'ICMD qui aident les Philippines à tirer le meilleur parti possible de ces fonds. Les effets positifs des rapatriements de fonds ont été mis en avant par le représentant de la Fédération de Russie, qui a décrit comment son pays s'attache à réduire leur coût et à attirer davantage de travailleurs dépourvus de documents dans l'économie formelle. Gilbert Cedillo, membre du conseil municipal de Los Angeles, a parlé de la contribution majeure que fournissent les migrants dépourvus de documents à l'économie de sa ville. Firudin Nabiyeu (Chef du Service national des migrations, Azerbaïdjan) a exposé les mesures administratives prises par son pays pour faciliter l'emploi des personnes dépourvues de documents.

L'Ambassadeur de l'Uruguay fait observer que son Gouvernement délivre rapidement des documents d'identité aux personnes qui en étaient dépourvues afin qu'elles puissent trouver un emploi plus facilement. Mme Ndayisaba, du Burundi, a expliqué que son Gouvernement collabore avec l'OIM à la gestion des migrations, précisant que celles-ci jouaient un rôle très important au Burundi – en particulier à Bujumbura, sa capitale, qui s'est développée principalement à cause de l'afflux de migrants ces dernières décennies. Les mouvements migratoires ont été favorisés par la situation géographique du Burundi, au cœur de la région des Grands Lacs. Bujumbura est peuplée de migrants nationaux et internationaux, mais aussi de navetteurs, qui représentent une proportion élevée de la main-d'œuvre locale et pèsent sur l'économie au niveau national.

Mark Owen Woyongo (Ministre de l'intérieur du Ghana) a reconnu que les rapatriements de fonds sont importants pour l'économie de son pays, tant nationale que locale. Maurice Mbolela (Secrétaire exécutif, Association des gouvernements locaux, Zambie) a expliqué que l'économie de son pays, qui reposait sur les mines de cuivre, attire de nombreux travailleurs et négociants migrants. Kasségné Adjonou (Président de l'Union des Communes, Togo) a signalé que de nombreux migrants dépourvus de documents pouvaient s'intégrer dans l'économie informelle de son pays. Mariama Adamou, maire de Karofane (Niger), a déclaré que 120 000 migrants transitaient par le Niger chaque année en stimulant fortement l'économie de la ville, en partie grâce à leurs nombreux liens avec la diaspora installée en Occident. Gustavo Baroja (Préfet de la province de Pichincha (Equateur)) a dépeint les efforts déployés par son pays pour promouvoir l'intégration économique des migrants, en particulier à l'échelle locale. Enfin, Liduvina Magarín (Vice-Ministre chargée des Salvadoriens de l'étranger, El Salvador) a évoqué les mesures prises par le Ministère des affaires étrangères pour faciliter la réintégration des migrants de retour dans l'économie locale.

La Conférence a consacré une session aux partenariats dans la ville et à la gestion locale des migrations, en s'attachant plus particulièrement à la coopération entre les secteurs public et privé. Laura Thompson, Directrice générale adjointe de l'OIM, a indiqué que de nouveaux partenariats étaient nécessaires en matière de gestion des migrations aux niveaux tant local que national. Elle a souligné l'importance de tels partenariats, non seulement *avec* les autorités locales, mais aussi *au sein* des autorités locales, des organisations internationales et autres, comme le secteur privé. Elle a invité les participants à réfléchir aux moyens permettant de mobiliser et de mettre en relation les ressources nécessaires à l'instauration de partenariats efficaces visant à relever les défis complexes que pose la gestion des migrations. Le secteur privé peut aider à surmonter certains de ces défis, a-t-elle déclaré. A cet égard, l'OIM a entrepris d'élaborer une stratégie afin de s'engager plus activement aux côtés de ce secteur à l'avenir.

La coopération dans le cadre de partenariats public-privé a été illustrée par l'exemple réussi de la coopération entre Tortosa (Espagne) et la fondation « La Caixa ». Jaime Lanaspá Gatnau (membre du Conseil d'administration, Fundació Bancària « la Caixa », Barcelone (Espagne)) a expliqué que la fondation gérait un réseau unique, qui s'occupe de l'ensemble de ses plans et activités, y compris ceux liés à la migration. « La Caixa » possède une vaste expérience en matière de prise en charge de la migration, et fournit directement des informations aux personnes migrant vers l'Espagne. Elle s'occupe également de médiation interculturelle dans les quartiers, fournit des soins de santé et, depuis 2010, travaille sur des projets d'intervention communautaire interculturelle. La fondation agit dans trois domaines : communauté, santé et personnes, et avec trois groupes cibles : les enfants, les jeunes et les familles, afin de promouvoir le « vivre ensemble » et le sentiment d'appartenance au quartier, tout en améliorant les liens entre la population locale et les immigrants.

Ferran Bel, maire de Tortosa (Espagne), a attiré l'attention sur l'importance de la collaboration entre le public et le privé, précisant que sa ville, avec 16 autres villes espagnoles, participait à un programme pilote en collaboration avec « La Caixa ». Ce programme est fondé sur une étroite concertation avec la société civile, selon deux grands axes : 1) en faisant travailler la municipalité (conjointement et en coordination) avec des organisations avec lesquelles elle coopérait, mais sans avoir des objectifs ou des actions en commun ; et 2) en intégrant les habitants dans le même débat.

Liu Gyoung-gee, maire adjoint du Gouvernement métropolitain de Séoul (République de Corée), a présenté la politique d'immigration globale de Séoul. Il a mentionné l'importance d'une étroite coopération entre les secteurs public et privé. A Séoul, par exemple, 43 centres d'aide aux migrants sont gérés conjointement par la municipalité et le secteur privé.

Comme il a été évoqué plus haut, Hubert Julien-Laferrrière (maire du 9^e arrondissement de Lyon, Vice-Président de Grand Lyon Habitat, et représentant de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), France) a estimé que les migrants contribuent à la création de partenariats entre leurs pays d'origine et de destination parce qu'ils sont des vecteurs du transnationalisme. Lyon a également commencé à coopérer avec Rabat, au Maroc. Ce ne sont là que quelques exemples du rôle que joue la diaspora dans l'établissement de liens entre les villes et la promotion du codéveloppement. Les migrants de Lyon sont désormais à l'origine de nombreux échanges commerciaux qui apportent de la richesse dans la ville. La coopération intervilles (coopération décentralisée), en particulier entre celles du Nord et celles du Sud, et entre les secteurs public et privé, est essentielle pour que la migration donne des résultats positifs. Par exemple, CGLU élabore, avec ONU-Habitat et d'autres partenaires internationaux, un programme de coopération avec cinq villes du nord et cinq villes du sud de la Méditerranée. Ce projet a pour but d'aider ces villes à faire le point de la situation dans chaque pays, à définir la feuille de route la mieux adaptée, et à échanger des expériences et des pratiques exemplaires.

David Burrows a exposé le point de vue du secteur privé. Microsoft aide depuis longtemps des villes en leur fournissant les technologies dont elles ont besoin. Microsoft CityNext est un projet tourné vers l'avenir qui vise à relever les défis et à saisir les chances que présentent des villes modernes, sûres, saines et éduquées. Selon David Burrows, la migration doit être considérée comme un atout pour les villes parce qu'elle apporte avec elle un avantage économique considérable grâce à la diversité. Pour sa part, Microsoft compte de nombreux migrants parmi ses employés dans le monde entier. L'essentiel de l'assistance fournie aux migrants par la société l'a été à titre gracieux, principalement pour soutenir les secours en cas de catastrophe, l'aide humanitaire et la gestion des personnes déplacées. Tout récemment, Microsoft a fait des dons et fourni une assistance technologique à l'occasion de la crise de l'Ebola, des inondations en Inde, des cyclones aux Philippines et du tremblement de terre dévastateur au Népal. Pour les migrants, trouver des vivres et un abri ne sont pas les seules – et même pas nécessairement les principales – préoccupations : charger son téléphone portable, trouver un point d'accès wifi pour communiquer avec sa famille, changer de l'argent pour acheter de la nourriture, ou trouver un moyen de transport peuvent être des priorités plus importantes. Ne pas savoir où et comment trouver ces services peut être handicapant. Microsoft coopère avec de nombreuses organisations internationales pour tenter de comprendre comment mettre à profit les technologies, les mégadonnées et les informations pour aider les migrants et faciliter leur intégration.



Chapitre 5.

Gérer les incidences sociales de la migration

Les migrations internationales et, dans une mesure moindre mais très réelle, les migrations internes apportent une plus grande diversité démographique et culturelle aux villes de destination. Le processus d'intégration est complexe, même pour les migrants qui n'incarnent aucune forme de diversité. Cependant, lorsque la diversité vient s'ajouter à la migration, ce processus devient plus complexe encore pour les migrants et, si ceux-ci sont nombreux, également pour la ville de destination. Dans certaines villes de destination, les résidents nés à l'étranger et les membres de minorités visibles²⁵ composent plus de 50 % de la population. Certains des problèmes les plus aigus que pose la migration tiennent aux conséquences sociales du côtoiement de personnes qui, auparavant, étaient séparées par une distance géographique. Ces conséquences sociales – certaines douloureuses et d'autres joyeuses – peuvent décider du résultat d'élections, ainsi que du bien-être économique, psychosocial et social des migrants et des communautés d'accueil. Elles peuvent orienter les débats axés sur les valeurs et la morale. Parce que ces questions sont profondément enracinées dans des valeurs, les termes mêmes employés pour en débattre deviennent la cible de controverses et d'accusations. Dans ce chapitre, qui rend compte des observations faites par les participants à la Conférence, il apparaît clairement que la plupart des personnes et des administrations (y compris municipales) visent des résultats sociétaux caractérisés par une coexistence harmonieuse, dans la mesure que l'on peut raisonnablement attendre de sociétés humaines. Pendant

²⁵ Le terme *minorité visible* est utilisé par les instituts de statistique, essentiellement au Canada et notamment pour appliquer la Loi canadienne sur l'équité en matière d'emploi. Ce terme a suscité une certaine controverse, surtout au sein de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, en mars 2007. Cependant aucun autre terme satisfaisant n'a encore été proposé. D'autres termes, forts usités à une époque (en particulier le mot « race », tombé en disgrâce parmi les universitaires) sont aussi devenus sujets à controverse.

la Conférence, de même que dans le présent rapport, le terme « intégration » a été employé pour désigner le résultat idéal du côtoiement de personnes du fait de la migration, interne ou internationale. Ce résultat idéal consiste en la capacité des migrants et des non-migrants à vivre en paix, en poursuivant un but commun, au sein d'une communauté saine et viable.

Tout au long de la Conférence, les orateurs ont fait référence à l'intégration dans divers contextes. Pour un certain nombre d'entre eux, l'intégration dans l'économie locale était une préoccupation majeure. De ce point de vue, l'intégration peut être évaluée à l'aune des résultats obtenus en matière d'emploi et d'entrepreneuriat, tandis que les programmes et politiques d'intégration peuvent être appréhendés sous l'angle de la suppression d'obstacles à l'emploi et à l'entrepreneuriat, de la fourniture d'une aide expresse d'intégration. Certains ont évoqué les cours de langue (M. Swing, Jozias van Aartsen, Thomas Fabian (adjoint au maire de Leipzig (Allemagne), Président du Forum des affaires sociales d'Eurocités), Catalin Grosu (Directeur en charge des affaires étrangères et du protocole, Mairie de Bucarest (Roumanie)), Valerio Neri (Directeur général de Save the Children Italie) et Julio Andrade Ruiz (Adjoint au maire de Malaga) intervenant lors de la séance d'observations, entre autres). Jozias van Aartsen a estimé que le travail, la langue et les valeurs étaient les fondamentaux de l'intégration. Certains ont évoqué la reconnaissance des compétences acquises dans un autre pays (M. Swing), ou encore les mesures visant à réduire la discrimination (Yu Zhu, de l'Université normale du Fujian, Fuzhou (Chine), et Marie Price). Gustavo Baroja (Préfet de la province de Pichincha (Equateur)) a également parlé de ce sujet, déclarant que, d'entrée de jeu, sa province avait créé un institut qui délivre des attestations pour la reconnaissance des compétences et des capacités de travail des migrants. Dolores López (Commissaire pour les questions de migration, Conseil municipal de Barcelone (Espagne)) et Esther Alder, maire de Genève, ont présenté les mesures mises en place pour réduire les discriminations. Toutes deux ont expliqué que pour éviter les discriminations, une société devait faciliter la participation à la vie sociale de la communauté et aux processus décisionnels de la ville. De nombreux orateurs ont estimé que le lieu de travail était un lieu extrêmement important pour l'intégration.

Outre l'intégration économique, les participants se sont aussi montrés très préoccupés par l'intégration sociale ou culturelle, thème qui a été débattu à partir de deux points de vue fondamentaux : celui voulant que les migrants acquièrent la connaissance des normes culturelles, linguistiques et comportementales de la société de destination ; et celui en vertu duquel la société d'accueil doit traiter les migrants d'une manière qui respecte leurs droits de l'homme, crée un sentiment d'intégration et d'appartenance et leur offre un accueil chaleureux dans leur ville. Concernant la première approche, Jozias van Aartsen, par exemple, a cité trois principes d'intégration appliqués à La Haye : les migrants reconnaissent l'égalité entre les hommes et les femmes ; ils acceptent la séparation de l'Eglise

et de l'Etat ; et ils apprennent la langue du pays le plus vite possible. Xie Xiaodan, adjoint au maire de Guangzhou, a fait observer que sa ville mettait l'accent sur l'intégration culturelle. Anders Knappe (Vice-Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Conseil de l'Europe) a expliqué que l'intégration et le dialogue avec les migrants devaient aller de pair avec les valeurs de la démocratie, et a évoqué à cet égard l'intégration culturelle des femmes musulmanes dans les villes européennes.

Mais l'essentiel des discussions sur l'intégration a porté sur ce que la ville d'accueil ou, plus généralement, la société pouvait mettre en œuvre pour aider les migrants à faire partie de la communauté, pour faire respecter leurs droits et pour qu'ils aient le sentiment d'être intégrés. M. Swing a formulé des observations sur le pouvoir de l'élaboration des politiques, proposant notamment une approche fondée sur les droits qui place les migrants au centre du processus d'élaboration des politiques, et des politiques qui protègent les plus vulnérables, qui décriminalisent les migrants et qui les aident à s'intégrer en douceur. Marta Cygan, de la Commission européenne, a poursuivi dans la même veine, déclarant que le soutien de l'opinion pouvait aider à assurer l'inclusion et l'intégration pleines et entières des migrants, tandis que la diversité était une source de chances à saisir à la fois pour les villes et pour les migrants. Elle a vivement engagé les villes à ne plus voir dans la migration un problème à résoudre mais un droit de l'homme à gérer. Mark Owen Woyongo (Ministre de l'intérieur, Ghana) a parlé de la politique migratoire nationale du Ghana, dont le but est de permettre l'intégration totale des migrants.

Thomas Fabian, adjoint au maire de Leipzig, a préconisé une approche diversifiée des besoins des migrants en matière d'intégration, faisant observer que dans sa ville, l'intégration englobait le logement, la santé, la langue, l'éducation et l'emploi. Il a souligné que l'intégration des réfugiés était l'un des rôles majeurs des villes, car c'est dans les villes que l'intégration échoue ou réussit. Forte de ce principe, Leipzig a établi un système de programmes d'intégration qui visent à aider les migrants à devenir des membres à part entière de la communauté. Selon Thomas Fabian, il est important que les principaux acteurs de ces programmes viennent des niveaux national, régional et local du gouvernement, ainsi que du secteur privé et de la société civile, y compris des associations de migrants. La communication entre les maires et la population, en particulier pour dissiper les inquiétudes et les craintes liées à des informations inexactes voire à un manque d'information, est un élément central des programmes d'intégration. Les maires ont été encouragés à manifester la même attitude positive envers les nationaux et les migrants. Thomas Fabian, par exemple, a établi une communication active avec la population, organisant parfois des assemblées hebdomadaires de quartiers pour discuter de la situation migratoire à laquelle sont actuellement confrontées les villes allemandes. Leipzig devra fournir un logement et des services pour plus de 5 000 réfugiés, si bien qu'il est fondamental que les

nationaux soient informés des efforts déployés pour accueillir et intégrer les nouveaux migrants et qu'ils y participent.

Au Costa Rica, le plan stratégique de développement de Desamparados considère la population migrante comme des ressortissants qui doivent faire l'objet de mesures prioritaires en raison de leur forte vulnérabilité. Par conséquent, comme l'a expliqué Maureen Fallas, maire de Desamparados, la Maison des droits est ouverte à la fois aux migrants et aux ressortissants costariciens, offrant des conseils juridiques et des services gratuits en matière de santé, de violence familiale, de cours de lecture, d'écriture et de calcul, et préconisant l'adoption de mesures visant à réduire les discriminations. Le maire de Qulicura (Chili), Juan Carrasco, a fait observer que lors de la formulation de ses politiques d'intégration, sa ville organisait des consultations directes avec les groupes de migrants pour connaître leurs besoins particuliers. L'accent était mis sur la fourniture d'informations et la protection des droits, la gouvernance et la participation, et l'éducation. La ville est fière d'accueillir des migrants et œuvre à leur intégration véritable. Il a recommandé d'introduire un changement constitutionnel reconnaissant les migrants non pas comme des ennemis, mais comme des ressources précieuses pour la croissance et le développement du Chili. Thomas Moens (Conseiller, Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, Belgique) et Jakob Smits (Directeur, Centre d'accueil « Petit Château », Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil), Belgique) ont témoigné du soutien du Gouvernement fédéral belge pour faciliter l'intégration des migrants, faisant observer que des centres d'accueil avaient été ouverts, parmi d'autres initiatives, pour que tous les demandeurs d'asile soient intégrés dans la société. Fedasil a aidé à créer 50 centres d'accueil en Belgique pour prendre en charge la population de migrants. Par ses activités, l'agence entend faciliter l'intégration des migrants au niveau local et aider au rapatriement de ceux qui souhaitent retourner dans leur pays d'origine. L'idée au cœur de cette initiative est de parvenir à l'intégration à la faveur d'un grand nombre de petites actions menées à l'échelle locale dans tout le pays. Thomas Moens et Jakob Smits ont également attiré l'attention sur la réaction très positive de nombreux Belges et ONG, qui se sont portés volontaires pour aider les réfugiés récemment arrivés.

Dans le même esprit, la Commissaire pour les questions de migration du Conseil municipal de Barcelone, Dolores López, a déclaré que celui-ci concentrait ses efforts sur la cohésion sociale, notant que les Etats n'avaient souvent pas la même capacité de prise en charge de l'intégration que les villes. Celles-ci, a-t-elle expliqué, fournissent une assistance à tous les êtres humains, en pourvoyant à leurs besoins élémentaires quel que soit leur statut juridique. Le Plan interculturel de Barcelone, élaboré en 2009 à la suite de consultations publiques approfondies, vise à « transformer la coexistence de personnes d'origines différentes en une cohabitation réelle, quotidienne et positive ». Ses principes fondamentaux sont notamment les suivants :

- Égalité des chances et des droits pour tous.
- Reconnaissance de la diversité, en particulier culturelle, et de la contribution positive qu'elle apporte à la ville.
- Importance du dialogue et d'autres formes d'interaction positive entre les migrants et les nationaux.
- Importance d'apporter des stratégies de survie aux migrants.
- Intégration de la société dans la vie des migrants et pas seulement l'inverse.

Elle a expliqué qu'une stratégie est en cours d'élaboration pour intégrer la diversité et les compétences des migrants dans les programmes locaux. Le Plan interculturel de Barcelone comporte notamment une « stratégie antirumeurs » destinée à lutter contre les préjugés à l'encontre des migrants. Lancée sous la forme d'une proposition de la municipalité en 2009, elle est à présent entièrement promue par les organisations de la société civile.

Aisa Kirabo Kacyira, d'ONU-Habitat, a mentionné la capacité des villes à investir dans l'intégration et l'autonomisation de personnes d'horizons différents, et a plaidé pour qu'elles élaborent des politiques d'accès, qui fournissent en amont des informations sur la ville et ses services dans une langue que les migrants comprennent et qui, plus généralement, les aident à se sentir accueillis. C'est là le début de l'instauration d'un lien et de l'intégration, a-t-elle déclaré, ajoutant que la différence entre un véritable dirigeant et quelqu'un qui occupe simplement un poste est définie par le lien existant entre le dirigeant et la population locale. Les maires ont besoin de la société civile comme partenaire. Des réseaux et des équipes doivent être créés pour parler au nom des différentes composantes de la société. Surtout, les migrants doivent être intégrés dans la gouvernance locale. Diriger signifie aussi intégrer leurs opinions.

Marie Price a expliqué comment les villes pouvaient renforcer le sentiment d'appartenance des migrants à la société d'accueil, et a avancé les suggestions suivantes :

- **Communication** : Les responsables municipaux doivent communiquer avec les nouveaux membres de la société venus de toutes les parties du globe, par exemple via des centres d'accueil, des pages web dans plusieurs langues, et des forums.
- **Données** : Qui sont les immigrants ? Où s'installent-ils ? Comment sont-ils organisés ? Ce sont là certaines des données qui doivent être analysées, et il existe de nombreuses manières possibles de les évaluer. Les responsables municipaux ont besoin de mieux comprendre qui sont les migrants.
- **Leadership** : Les dirigeants locaux sont les personnes qui érigent l'intégration des immigrants en priorité et qui sont à l'origine du discours sur l'intégration.

- **Participation** : Les maires peuvent créer des comités consultatifs d'immigrants, organiser des séminaires d'une journée pour permettre aux migrants d'apprendre les modalités de la gouvernance, contacter les organisations de la diaspora et instaurer le droit de vote à l'échelle locale.
- **Inclusion** : Susciter un sentiment d'appartenance plus large n'est pas chose facile, mais c'est une entreprise gratifiante.

Le concept d'intégration revêt de nombreuses significations différentes selon les personnes et les sociétés. Au-delà d'expressions toutes faites, telles que *s'intégrer dans, faire partie de, ou avoir un sentiment d'appartenance*, il est difficile de définir ce concept de manière définitive. La diversité des interprétations signale qu'il n'existe pas de prescription normative universelle, ni quant aux résultats politiques ni quant à la manière de les atteindre. Il s'agit d'un domaine d'action qui doit être défini par les pays et leurs villes, mais dans les limites des droits de l'homme universels. Toutefois, il est entendu que pour parvenir à une société/ ville de migration intégrée, il faut respecter les droits de l'homme de tous, y compris ceux des migrants et des membres des groupes minoritaires présents parmi la population.

Pris ensemble, les exposés faits lors de la Conférence laissent entendre que l'intégration peut être considérée comme une opération à double sens, exigeant l'adaptation à la fois des migrants et des membres de la société d'accueil. La « voie à double sens de l'intégration » est vantée comme un idéal de gestion de la diversité car elle permet de trouver des solutions plus justes et plus réalistes aux difficultés. En fait, c'est ce qui a tendance à se produire dans les sociétés qui ont le mieux réussi en matière de migration : la plupart des personnes sont prêtes à changer, mais pas au point de faire table rase de leur passé. Les migrants conserveront leurs souvenirs, leur famille et leurs relations avec leur pays d'origine, quelles que soient les contraintes qu'une société de destination tente de leur imposer. En outre, les habitants de la ville d'accueil changent souvent en présence des migrants, surtout si ces derniers sont nombreux. Ces changements peuvent être mineurs – manger dans les restaurants des migrants, écouter leur musique ou profiter d'autres aspects de leur culture. Certains nationaux parviendront à une connaissance plus intime des migrants et de leur culture par le travail, l'école, le voisinage et le partage d'espaces communs, tels que les parcs, les terrains de sport et les zones commerciales. L'acceptation mutuelle, dans de nombreuses villes, devient progressivement la norme. On pourrait s'attendre à ce qu'en l'absence de forces contraires, le processus d'intégration à double sens devienne naturel. Les migrants s'adaptent en apprenant la langue locale et en participant à la vie de la ville comme employés, entrepreneurs, étudiants, consommateurs, fidèles au sein d'une communauté religieuse et voisins. Les autochtones s'adaptent en se familiarisant avec eux et leur culture sur le lieu de travail, dans les écoles et dans d'autres lieux de rencontre.

Le débat sur l'intégration (en particulier concernant les valeurs) relève en grande partie du débat national. Les valeurs qui définissent l'intégration peuvent avoir une portée nationale et être inscrites dans la constitution ou d'autres lois-cadres. Au Canada, par exemple, l'approche de l'intégration s'inscrit dans le concept de multiculturalisme, qui est un élément de la constitution du pays. En matière d'intégration, il appartient aux villes de contribuer à une ambition nationale. Elles agissent conformément au droit national et provincial/fédéré, qui définit le cadre d'intégration d'une ville, ne serait-ce que sous l'angle des limites posées par ce droit. Les villes peuvent toutefois élaborer leur propre politique en ce qui concerne les modalités d'application du droit national ou autre et la manière dont leur administration et les organisations de la société civile appuieront l'intégration locale. Bien que le pouvoir d'une ville soit nécessairement limité par celui des juridictions supérieures, les villes disposent d'une grande marge de manœuvre, tout comme leurs responsables politiques et civils. De nombreuses villes ont mis à profit cette liberté et ont fait des efforts considérables pour faciliter l'intégration, dans leur intérêt mutuel. Même dans les pays où persiste une attitude négative envers la migration et les migrants, les villes et leurs dirigeants peuvent encourager un discours différent qui soutient les migrants et vise à leur offrir une place légitime et à part entière dans les affaires de la ville.

De nombreux orateurs ont évoqué l'importance du leadership – en particulier du maire – pour parvenir à une intégration juste et véritable. Dans son introduction à la session consacrée à l'intégration, Anders Knappe (Vice-Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Conseil de l'Europe) a souligné l'importance du respect de la dignité humaine, déclarant que les responsables politiques devaient envoyer un message clair aux nationaux sur la nécessité de l'intégration, du dialogue et de l'éducation. Toutefois, l'intégration et le dialogue doivent aller de pair avec les valeurs fondamentales de nos démocraties, a-t-il affirmé. Aisa Kirabo Kacyira, d'ONU-Habitat, a souligné le rôle des maires dans la création d'un environnement municipal accueillant, ainsi que leurs responsabilités particulières envers les membres vulnérables de la société. Ces propos ont été repris par Marta Cygan, de la Commission européenne.

Marie Price, de l'Université George Washington, a fait valoir de manière convaincante que l'intégration de personnes d'horizons divers ne pouvait se produire que si les dirigeants des villes et les institutions municipales élaborent des politiques inclusives. Ceux qui, parmi eux, cherchent à exclure les migrants de la ville ne parviendront pas à instaurer la cohésion. Marie Price a vivement engagé les maires à donner aux nouveaux arrivants les moyens de bien connaître la ville, d'entrer en contact avec les organisations de migrants et d'engager les formalités en vue de la naturalisation. Gilbert Cedillo, du conseil municipal de Los Angeles, a confirmé l'importance du leadership pour la protection des droits des migrants.

Il a également été souligné que les réponses opérationnelles et politiques à la diversité devaient tenir compte de la diversité des situations locales auxquelles les responsables municipaux étaient confrontés. Cela ne signifie pas que les villes ne peuvent pas apprendre les unes des autres – au contraire, il est impératif qu'il en soit ainsi. Cependant, les pratiques qui portent du fruit dans un contexte devront peut-être être adaptées ailleurs.

Transnationalisme et intégration

Pour les sociétés qui veulent que des migrants s'installent et restent dans leur ville, le transnationalisme doit être pris en compte par les urbanistes et les responsables municipaux. Le transnationalisme peut être vu comme un effet de la mondialisation moderne, les technologies permettant aux migrants d'être en contact beaucoup plus étroit avec leur pays d'origine, leurs amis, leur famille et leurs associés qu'ils ne le pouvaient auparavant. Le transnationalisme est facilité non seulement par les TIC, mais aussi par la baisse générale des coûts de transport et l'expansion progressive du droit à la double nationalité dans le monde entier. Des communautés transnationales existent dans de nombreux pays, et les personnes qui les composent peuvent être considérées comme vivant véritablement dans deux pays en même temps²⁶. Les technologies du transnationalisme donnent aux migrants la possibilité de maintenir des contacts sociaux quotidiens avec des personnes dans deux pays, de regarder la télévision de leur pays d'origine via le satellite, de mener des affaires dans deux pays en même temps, et de rester politiquement actifs dans leur pays d'origine. Ces évolutions provoquent aussi un changement d'attitude, au sens où la migration n'est plus considérée comme un processus unidirectionnel et permanent, et n'exige plus des personnes qu'elles abandonnent leur sentiment d'appartenance à leur pays d'origine.

Ce phénomène a des conséquences sur la manière dont les migrants considèrent l'intégration, qui doivent être prises en compte lorsqu'il s'agit de définir ce qui est raisonnablement possible à une époque de forte mobilité et de transnationalisme. Le transnationalisme, qui fait désormais partie de la vie de plus en plus de migrants, fait qu'il est impossible de poursuivre l'idéal d'intégration voulant que les migrants oublient totalement leur pays d'origine et épousent le mode de vie de leur ville d'adoption. La plupart des migrants d'aujourd'hui ne s'intégreront pas jusqu'à ce point. Il est désormais si facile et si peu coûteux de maintenir des liens avec son pays d'origine qu'il existe peu de mesures incitant les migrants à se couper de leurs racines pour pouvoir construire une nouvelle vie dans une nouvelle ville.

²⁶ Il existe une littérature spécialisée très abondante sur les communautés transnationales. Voir, entre autres : www.transcomm.ox.ac.uk/.

Certains estiment que l'intégration doit être un processus au cours duquel les migrants acquièrent un sentiment d'appartenance à leur nouvelle société. Grâce à des communautés accueillantes, il est effectivement beaucoup plus facile pour les migrants d'avoir le sentiment d'appartenir à leur nouvelle société. Mais malgré ce sentiment, ils peuvent également sentir qu'ils appartiennent à leur communauté d'origine. Nous vivons à une époque d'identités multiples, et aucune politique n'y changera rien. Le mieux pour les villes et les sociétés qui les entourent est d'accepter cette réalité de la vie contemporaine et de la gérer en conséquence. Une attitude contraire pourrait aboutir à un conflit social inutile et à un sentiment de défiance, au départ prématuré des migrants talentueux dont les villes ont besoin pour leur prospérité, et à de nombreux coûts d'opportunité résultant du rejet de la diversité par la ville. La tâche consiste en partie à faire la distinction entre la suppression des obstacles à l'intégration et au sentiment d'appartenance, et le fait d'attendre des migrants qu'ils finissent par considérer leur société de destination comme leur seul et unique foyer ou centre d'allégeance et d'appartenance. L'idée de la ville comme espace de flux par opposition à un espace statique prend de l'ampleur. Les villes deviendront peut-être de plus en plus des lieux traversés par des flux de personnes, plutôt que des lieux où l'on vient et où l'on reste. Les villes les plus dynamiques seront probablement celles qui sont ouvertes à ces flux et qui se soucient peu du caractère permanent de leur population. Les capitales, qui comptent de nombreuses ambassades étrangères, ont une population temporaire importante, composée du personnel des ambassades et des représentants des gouvernements tant locaux que nationaux. Rares sont celles qui diraient que le caractère temporaire du séjour de tant de personnes conduit à une dégradation de la ville. Au contraire, le cosmopolitisme qui en résulte est généralement considéré comme un atout, dont profitent les capitales du monde entier.

L'intégration est une affaire locale

On fait souvent remarquer que si la question de la migration relève des autorités nationales, l'intégration est une affaire locale. M. Swing a ouvert la Conférence sur ce point, indiquant que les villes avaient une responsabilité à jouer en matière d'intégration et qu'elles créaient l'environnement nécessaire pour la faciliter. Il a également relevé que les programmes d'intégration avaient un coût financier. Le budget municipal détermine la mesure dans laquelle une ville peut offrir des cours de langue, faciliter la reconnaissance des compétences et assurer un accès approprié aux services publics. Firudin Nabiyeu (Chef du Service national des migrations en Azerbaïdjan) a parlé du Service national des migrations en Azerbaïdjan et du Code sur la migration de 2013, qui ont amélioré la législation nationale sur la migration, et a présenté les cours de langue, les programmes d'intégration communautaire et les partenariats fructueux instaurés pour les mettre en œuvre. Jozias van Aartsen, maire de La Haye, a attiré l'attention sur

le fait que la législation européenne faisait parfois obstacle à l'intégration des migrants sur le marché du travail. Il s'est dit favorable aux mesures prises par les villes pour aider les jeunes entrepreneurs à lancer leur propre affaire, pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et pour faire des cours de langue une priorité, estimant que la langue est la clé d'une intégration réussie. Jozias van Aartsen a ajouté que la fourniture d'un logement et d'un emploi ne suffisait pas à assurer l'intégration. Les personnes doivent sentir qu'elles sont les bienvenues dans la ville et que leur présence est appréciée. Il a expliqué que l'intégration locale était une responsabilité conjointe de la ville, du secteur privé, de la société civile et des habitants des quartiers. Il a également insisté sur l'importance de la séparation de l'Église et de l'État pour la cohésion sociale.

Thomas Fabian, adjoint au maire de Leipzig (Allemagne) et Président du Forum des affaires sociales d'Eurocités, a déclaré que les villes devaient s'occuper en priorité du logement, des cours de langue, de la santé, de l'éducation et du travail pour assurer l'intégration des migrants, précisant que les gouvernements nationaux et régionaux, les partenaires privés, la société civile et les organisations de migrants étaient des acteurs clés à cet égard. Il a souligné que les autorités locales avaient un rôle majeur à jouer et qu'elles devaient communiquer sincèrement et sérieusement avec leurs habitants afin de connaître leurs besoins. Les autorités locales, a poursuivi Thomas Fabian, doivent lutter contre le racisme et résoudre les conflits dès leur apparition. Surtout, les maires doivent faire montre d'une attitude positive envers la migration et l'intégration de tous dans la vie de la cité. Thomas Moens a ajouté que les villes jouaient un rôle majeur pour informer les nouveaux arrivants de leurs droits et obligations. Il a également rendu hommage aux milliers de bénévoles qui se sont mobilisés pour faire face à l'afflux massif de réfugiés en Belgique, et s'est félicité de la coopération étroite entre les divers niveaux de gouvernement. Jakob Smits (de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique) a présenté le réseau de 62 centres en Belgique, qui offrent en tout 25 000 places d'accueil aux migrants. Ce réseau d'accueil se concentre surtout sur l'intégration, et s'acquitte de son mandat en s'appuyant sur des partenariats locaux, le dialogue et des ateliers avec les citoyens, en renforçant les relations au sein des quartiers et en distribuant du matériel pédagogique et autres outils de communication. Catalin Grosu (Directeur en charge des affaires étrangères et du protocole, Mairie de Bucarest) a expliqué que sa ville tenait compte de deux facteurs importants pour l'intégration : la planification stratégique et l'aide à l'apprentissage de roumain pour les migrants mineurs et adultes. Il a précisé que Bucarest souhaitait augmenter la participation des migrants au processus décisionnel, et faire mieux comprendre la diversité à la faveur de diverses manifestations organisées par la ville. Catalin Grosu a également reconnu l'importance des migrants en tant qu'entrepreneurs pour la vitalité de la ville. Lors du débat sur l'intégration des migrants, H. Julien-Laferrrière, adjoint au maire de Lyon (France), a souligné que ces derniers

étaient les citoyens de demain, et a réclamé davantage d'échanges de pratiques exemplaires entre les villes. Il a fait observer que, bien que le ralentissement économique se soit traduit par des problèmes d'emploi pour les migrants, Lyon serait moins dynamique sans eux et verrait sa population se réduire. Dans une intervention vibrante, Leoluca Orlando, maire de Palerme (Italie), a déclaré qu'il était de la responsabilité morale d'une ville d'aider les migrants et de faciliter leur intégration dans la communauté, soulignant que nous sommes tous des êtres humains jouissant des mêmes droits. Sa ville accorde le droit de vote à tous les résidents nationaux ou migrants, que ces derniers soient des réfugiés ou des migrants économiques. Il a décrit Palerme comme une cité multiculturelle, comme « un tableau sans cadre ». Dans son plaidoyer en faveur de l'égalité de traitement pour les migrants, il a déclaré que les droits de l'homme étaient en définitive la meilleure arme contre le racisme et l'intolérance.

Xie Xiaodan, adjoint au maire de Guangzhou (Chine), a, lui aussi, pris acte des liens existant entre la diversité, l'inclusion et le développement, et a estimé que l'intégration des migrants était essentielle pour que ces derniers puissent apporter leur pierre au développement économique. Dans son exposé, il a aussi évoqué l'importance de la culture pour l'intégration. Wu Hailong (Représentant permanent de la République populaire de Chine auprès de l'Office des Nations Unies à Genève) a présenté le contexte dans lequel la Chine accueillait les migrants étrangers venus pour les affaires ou aux fins de travail ou d'éducation, précisant que des lois définissaient clairement les droits et les obligations des migrants internationaux et que la gestion des migrants ne cessait de s'améliorer. Dans les quartiers à forte concentration de migrants, des centres ont été ouverts pour favoriser l'intégration, qui fonctionnent avec la participation de la population locale afin que tous puissent vivre ensemble dans des conditions d'égalité. Concernant les migrants internes, les villes renforcent les infrastructures et les services publics, en portant une attention particulière aux droits de l'homme des migrants. Ce travail s'est traduit par une diversification des services publics, qui couvrent des aspects tels que l'éducation et la sécurité sociale. Les mesures prises portent également sur l'amélioration des espaces de vie, le soutien à l'entrepreneuriat et la création d'emplois. Khalifa Ghoula (Conseiller, Secrétariat d'Etat à l'Immigration et à l'Intégration Sociale, Ministère des affaires sociales de la Tunisie) a évoqué le problème que pose l'action menée sans aucune coordination par de nombreuses organisations travaillant avec des migrants, qui met en relief la nécessité d'une planification par la ville afin d'assurer une approche cohérente. Les gouvernements, a-t-il déclaré, doivent protéger les droits des migrants, y compris ceux des demandeurs d'asile et des réfugiés. Le cadre institutionnel doit tenir compte des besoins d'aide des migrants et leur garantir l'accès aux services et à un logement abordable et convenable. Mark Owen Woyongo, du Ghana, a reconnu que la migration était une priorité parmi les préoccupations mondiales, et a déclaré que la politique migratoire

nationale du Ghana consistait à rendre possible l'intégration pleine et entière des migrants. Mme Salomé Ndayisaba, du Burundi, a estimé que son pays avait besoin d'une politique de gestion des migrations axée sur l'intégration au niveau local. La migration doit faire partie des stratégies de développement sectoriel et, par conséquent, le Gouvernement du Burundi considère que la communauté internationale du développement doit contribuer à la gestion de la migration.

Juan Carrasco, maire de Quilicura (Chili), a mentionné la création d'un Bureau des immigrants et des réfugiés destiné à rendre l'intégration plus visible et à promouvoir les droits de l'homme. La ville a mis en place un plan d'accueil pour les migrants et les réfugiés, qui identifie leurs besoins de façon à garantir une participation équitable et à prendre en charge leur logement, leur éducation, leur santé et d'autres besoins. Le Bureau des immigrants et des réfugiés travaille selon cinq axes : 1) information et droits ; 2) gouvernement et participation ; 3) éducation ; 4) vivre ensemble ; et 5) égalité d'accès aux droits sociaux pour tous.

Selon Julio Andrade Ruiz, adjoint au maire de Malaga (Espagne), Malaga – ville plurielle de 600 000 habitants – s'est fixée pour objectif d'intégrer les migrants, en particulier les plus vulnérables. Elle possède un plan-cadre d'intégration prévoyant des cours de langue pour les nouveaux arrivants, une éducation pour la deuxième génération, et des programmes destinés à promouvoir une attitude positive envers la diversité au sein de la population d'accueil, à renforcer les associations d'immigrants et à garantir l'accès des migrants à tous les services municipaux. Un délégué de l'Uruguay a ajouté qu'en cette époque de migrations sans précédent, des politiques migratoires bien gérées et coordonnées devaient être mises en place et les droits de l'homme des migrants respectés. En Uruguay, 96 % des migrants s'installent dans les villes. La gouvernance uruguayenne de la migration tient compte du point de vue local. Entre autres mesures, l'Uruguay a élaboré un plan d'intervention qui permet d'accéder aux services élémentaires et au marché du travail le plus vite possible. Un accord de politique sociale conclu entre l'Uruguay et le Brésil concerne plus particulièrement les migrants à la frontière.

Nisha Agarwal (Commissaire pour les questions d'immigration, New York) a expliqué que New York avait adopté plusieurs politiques destinées à promouvoir l'intégration des immigrants, notamment la carte d'identité municipale, instaurée en janvier 2015 au vu des besoins des personnes dépourvues de documents. Cette carte d'identité est délivrée aux New-Yorkais, quel que soit leur statut au regard de l'immigration. Près de 600 000 personnes en ont fait la demande. L'intégration doit prendre en compte l'ensemble de la communauté, a expliqué Nisha Agarwal. L'accès à la langue a été stimulé par la création de postes chargés de coordonner la formation linguistique. New York tire aussi des enseignements d'initiatives prises par des villes de tout le pays, par exemple des villes jumelées

de Californie pour l'accès des migrants à la santé. Elle travaille également en coordination avec d'autres villes afin de faire entendre la voix des villes dans les débats sur l'immigration.

Les maires peuvent avoir une forte influence sur le discours migratoire et contrebalancer les stéréotypes pouvant être mis en avant dans les politiques nationales. En matière de participation politique des migrants, l'Indice des politiques d'intégration des migrants (*Migrant Integration Policy Index*, MIPEX)²⁷, qui évalue la politique d'intégration dans l'ensemble de l'UE et dans quelques autres pays, accorde une place considérable à la participation politique – et notamment au droit de vote et au droit d'être élu. Seuls quelques pays octroient ces droits aux migrants au niveau national. En revanche, il en va autrement pour les élections locales. Si de nombreux pays de l'UE accordent aux résidents non ressortissants le droit de participer aux élections locales ailleurs dans le monde, le droit de vote est systématiquement réservé aux nationaux et, souvent, la citoyenneté est extrêmement difficile à obtenir. Il n'appartient généralement pas aux villes de décider si les non-ressortissants peuvent voter aux élections locales, si bien que leur influence sur la participation politique peut être très limitée. Mais dans les villes où la législation nationale octroie aux non-ressortissants le droit de voter aux élections locales, la ville dispose d'un levier important pour promouvoir la participation politique des migrants. Ainsi, les dirigeants municipaux, élus et non élus, ont la possibilité, sinon la responsabilité, de faciliter la participation des réfugiés et autres migrants à la vie politique locale. Dans sa présentation, Marie Price a indiqué que le fait de permettre aux migrants de voter avait un effet bénéfique sur l'intégration des migrants.

²⁷ Voir : www.mipex.eu/.



Chapitre 6.

Gestion de la migration — gouvernance locale

Ce chapitre étudie la gouvernance des villes qui connaissent un niveau de migration élevé, ainsi qu'un fort accroissement de population et une grande diversité. Dans de nombreux pays, la répartition constitutionnelle des compétences entre les autorités nationales et locales (peut-être avec des autorités provinciales ou fédérées entre elles) est bien antérieure à l'urbanisation rapide qui a si profondément modifié la nature de nos sociétés. Lorsqu'un pourcentage beaucoup plus élevé de la population des communautés rurales, la centralisation du pouvoir (y compris le pouvoir fiscal) à l'échelle nationale était plus logique qu'elle ne l'est dans de nombreux pays aujourd'hui, où la majorité des nationaux et autres résidents vit dans les villes, et où une répartition rationnelle des compétences justifierait d'autres solutions. Dans certains pays, comme l'Argentine, la Belgique, l'Islande, Israël, le Japon, le Koweït, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas et l'Uruguay (à l'exclusion des villes-Etats), le taux d'urbanisation dépasse à présent 90 %, et il est supérieur à 80 % dans beaucoup d'autres. L'essentiel du pouvoir économique de ces sociétés est concentré dans les villes ; la majorité des votants se trouvent dans les villes ; et la plupart des idées et des innovations d'un pays naissent dans les villes. L'urbanisation va se poursuivre dans le monde entier, mais sera la plus forte dans les pays en développement puisque la plupart des pays développés affichent déjà un taux d'urbanisation très élevé, qui leur laisse une marge de manœuvre plus réduite. Les structures de gouvernance sont censées servir l'intérêt général. La dynamique des villes ne cessant d'évoluer sous l'effet de l'urbanisation soutenue, il faudra peut-être revoir la répartition actuelle des compétences.

La nécessité d'une réforme de la gouvernance s'impose peut-être davantage dans les mégapoles, mais aussi dans les villes mondiales, en raison du pouvoir et de l'influence exceptionnels qu'elles exercent par-delà les frontières nationales et de leurs capacités générales de gouvernance. Certaines mégapoles, malgré leur taille, ou peut-être *à cause d'elle*, sont confrontées à de graves problèmes

de gouvernance, notamment celles des pays en développement qui ne peuvent se doter d'infrastructures adaptées ou qui sont aux prises avec d'importants conflits sociaux. La coordination de la planification entre les divers centres de responsabilité de l'administration municipale est l'un des problèmes liés à la gestion de toute ville, que son revenu soit élevé ou faible. Ces problèmes se posent même dans de petites villes à revenu élevé, équipées de technologies de la communication performantes. Dans de tels cas, l'enjeu réside dans la gouvernabilité, ou la transformation d'une situation partiellement anarchique en une situation de gouvernance effective par une autorité légitime reconnue. Lorsqu'on considère la gestion des migrations et l'intégration de la migration dans la gouvernance en général (et dans l'aménagement urbain en particulier), il est essentiel, pour la gestion des migrations, de savoir si une ville peut être gouvernée en tant qu'entité politique unique. Cet aspect est particulièrement important lorsqu'une ville est culturellement divisée et administrée par une municipalité qui représente principalement les intérêts d'un groupe particulier, comme c'est le cas dans de nombreux pays. Les recommandations relatives à la manière dont une ville devrait gérer la migration et ses répercussions économiques et sociales doivent tenir compte non seulement de la capacité de la ville à se gérer elle-même, mais aussi du cadre migratoire, du contexte financier, de la qualité des infrastructures, etc.

La gestion locale des migrations doit notamment prendre en considération la manière dont une ville peut intégrer la migration dans la gouvernance et l'aménagement urbain, les relations entre l'administration locale et l'administration nationale (et parfois les administrations provinciales ou fédérées), et les rapports entre les autorités municipales et les migrants et leurs organisations. Il importe de réitérer ici que c'est aux gouvernements nationaux qu'il incombe de gérer la migration internationale sur le territoire contrôlé par l'Etat, mais que ce sont les pouvoirs publics locaux qui ressentent les effets de ces décisions ou ceux d'une migration urbaine non maîtrisée.

Les villes doivent prendre conscience qu'elles sont responsables de la gestion des répercussions de la migration, et qu'elles doivent se donner les moyens d'assumer cette responsabilité aussi efficacement et humainement que possible. Les moyens sont nombreux – prendre des décisions et des mesures unilatérales, ou nouer des partenariats avec d'autres niveaux de gouvernement, le secteur privé, la société civile ou la communauté internationale – et renforcent leur capacité à gérer la migration sous l'angle de l'accroissement de population qui en résulte et de la diversité qui l'accompagne, surtout quand les migrants sont internationaux. Mais la première chose à faire par une ville en matière de gestion des migrations est d'admettre qu'elle a effectivement un rôle viable et légitime à jouer et que la migration ne relève pas uniquement de la responsabilité du gouvernement national. Adopter une telle position équivaut à prendre le leadership. Autrement dit, la ville et son administration assumeront une part

de responsabilité dans la gestion des migrations et devront rendre compte des résultats obtenus. L'adjointe au maire de Stockholm, Emilia Bjuggren, évoquant la situation migratoire en Suède, a souligné l'importance de la coopération entre les autorités centrales et locales, ainsi qu'avec la société civile et les milieux d'affaires. Dans ce même esprit de partenariat, le Premier Ministre suédois, Stefan Löfven, a récemment lancé Sweden Together, une enceinte de dialogue avec tous les acteurs, y compris la société civile, qui s'occupe de la gestion des réfugiés et des migrations. Ce dialogue se déroule à l'échelon national, régional et local et vise à susciter une prise de conscience, une compréhension et un consensus sur les questions en jeu, ainsi qu'à échanger des pratiques exemplaires et à élaborer des solutions innovantes pour une gestion efficace et inclusive des migrations. Ce projet repose sur ce principe que le dialogue est essentiel pour éviter les tensions politiques et les troubles sociaux dus aux migrations.

Les villes sont censées travailler dans les limites de la législation nationale et, le cas échéant, des lois adoptées par les Etats, les provinces ou d'autres niveaux de gouvernement intermédiaires. Ce sont ces autres niveaux de gouvernement qui déterminent les limites de l'autorité d'une administration municipale. Le pouvoir de lever des impôts, souvent très restreint, revêt une importance considérable, surtout pour le développement d'infrastructures coûteuses. Par conséquent, le développement des infrastructures exige généralement de nouer des partenariats de financement avec les échelons supérieurs de gouvernement et, de plus en plus, avec le secteur privé. Dans les villes des pays en développement, le soutien financier peut aussi provenir de la communauté internationale ou d'autres sources. Bien qu'une grande partie des projets d'envergure proviennent d'autres sources que les fonds d'une ville, l'initiative de tels projets est souvent prise par la ville car c'est elle qui, la première, se rend compte de la nécessité de développer les infrastructures du fait de l'accroissement de la population ou pour d'autres raisons. La ville est le lieu où les défis, les besoins, les lacunes et les chances se manifestent en premier.

Les villes peuvent et doivent veiller à ce que les infrastructures soient adaptées aux besoins de leurs habitants et garantir l'installation et l'intégration économique et sociale des migrants. Elles doivent normalement s'acquitter de cette responsabilité en partenariat avec d'autres niveaux de gouvernement, la société civile, le secteur privé et, parfois, la communauté internationale. Divers orateurs ont demandé si les gouvernements nationaux devaient associer les villes aux décisions relatives au nombre d'immigrants autorisés à entrer chaque année sur le territoire et aux conditions de ces admissions. Les villes doivent-elles intervenir dans la définition des besoins en capital humain du pays ? Doivent-elles prendre part aux discussions sur la gestion des flux migratoires internes ? D'une manière générale, il apparaît que les villes ne participent *pas* aux discussions relatives à la planification des migrations, qui sont largement réservées aux gouvernements nationaux, alors même que ce sont elles qui

prendront en charge les migrants à leur arrivée. Il s'agit là d'un problème d'équité, mais aussi et surtout d'un problème d'efficacité de la gouvernance. Les gouvernements nationaux qui considèrent l'immigration comme un moyen d'accroître la richesse économique de leur pays pourraient bien ne plus être les principaux acteurs capables d'inciter les migrants à franchir leurs frontières. Lorsque les migrants décident de l'endroit où ils vont s'installer, ils tiennent compte d'autres critères que la politique des visas et les délais d'attente. Ce qui importe, c'est la présence de membres de la famille et d'amis, la possibilité de trouver un emploi ou de monter une entreprise, l'existence d'un enseignement de grande qualité, et un environnement social et physique sûr et attrayant. Les villes sont indéniablement le facteur clé qui déterminera l'endroit où s'installeront les migrants, et qui décidera de la réussite ou non de la politique migratoire d'un gouvernement national.

Dans le contexte actuel de compétition mondiale pour les talents, les migrants talentueux ont le choix entre de nombreux lieux où s'installer et, bien que la politique nationale des visas entre en ligne de compte, c'est l'attrait d'une ville par rapport à une autre, d'un employeur par rapport à un autre, d'une université par rapport à une autre, d'un environnement physique par rapport à un autre ou d'un environnement social par rapport à un autre qui, en définitive, fait la différence. La capacité d'un pays à attirer des talents dépend des avantages compétitifs de ses villes. De même, la capacité d'un pays à installer et intégrer les migrants dépend, elle aussi, de la capacité de ses villes en la matière. Par conséquent, non seulement la migration devrait être intégrée à la planification urbaine, mais les intérêts locaux devraient être pris en compte dans les processus nationaux de planification et d'élaboration des politiques migratoires. En effet, une politique migratoire nationale ne sera efficace que si les villes du pays ont les moyens d'intégrer les migrants dans leurs quartiers, leurs institutions et leur marché du travail, et de fournir les infrastructures et autres services nécessaires à une intégration réussie. Il est de l'intérêt de l'Etat et des villes de coopérer, afin que la migration soit gérée avec succès.

Intégrer la migration dans la gouvernance locale suppose donc de prévoir où doit s'adresser la ville pour nouer des partenariats de travail avec les gouvernements nationaux et provinciaux/fédérés dont la coopération sera nécessaire. Une grande partie des mesures que devra prendre une ville pour gérer les migrations dépassera ses moyens financiers. La politique quant au nombre de migrants admis dans un pays doit tenir compte de l'évolution des capacités urbaines d'accueil et d'installation des migrants ; et les villes auront besoin que les dirigeants nationaux, provinciaux et fédérés travaillent à leurs côtés pour que l'opinion soit favorable à la migration et à l'intégration. Les dirigeants aux échelons plus élevés du gouvernement devront garder à l'esprit que c'est uniquement avec leur appui et leur coopération que les gouvernements locaux pourront s'acquitter de leurs responsabilités en matière de migration. Les gouvernements nationaux devront

être attentifs aux préoccupations des villes pour que le processus migratoire fonctionne dans l'intérêt à la fois local et national.

Des causes qui s'enracinent dans des codes moraux risquent parfois de n'être traitées que de manière superficielle par les responsables politiques et les planificateurs. L'intégration de la migration dans la planification locale pourrait subir le même sort que de nombreuses autres causes qui ont échoué parce que l'on n'aura pas compris la question ou ce qu'implique l'intégration. Dans une liste des priorités en matière de planification, la migration pourrait n'apparaître que comme un ajout de dernière minute, au lieu d'être pleinement intégrée au processus. Pour que l'intégration de la migration soit effective, les responsables politiques et les planificateurs doivent comprendre l'ampleur des répercussions de la migration sur les institutions, le monde des entreprises, les infrastructures, les quartiers et les services d'une ville. Si la migration est présentée comme une simple question de respect de droits, son intégration pourrait devenir une opération de pure forme. Mais si une ville en vient à reconnaître que la migration a de nombreux et puissants effets, apportant avec elle des potentialités importantes pour la croissance et la vitalité économiques, elle sera beaucoup plus incitée à intégrer les aspects liés à la migration dans son processus politique, y compris sous l'angle de ses relations avec les échelons plus élevés du gouvernement. Toutefois, elle doit pour cela s'appuyer sur des preuves empiriques et sur des analyses des tendances migratoires.

Des représentants de gouvernements nationaux et de niveaux supérieurs de gouvernement ont, à plusieurs reprises, demandé qu'il soit sérieusement envisagé d'intégrer les intérêts locaux dans l'élaboration d'une politique migratoire, dans le cadre d'une coopération avec les autorités locales. Il s'agit d'associer ces dernières à la planification en tant qu'acteurs à part entière, dont les intérêts légitimes sont mieux pris en compte dans des processus intergouvernementaux. Les gouvernements nationaux doivent admettre que la réussite de leurs politiques migratoires dépend largement des municipalités vers lesquelles les migrants sont attirés. En d'autres termes, ils doivent inviter les administrations locales à participer aux discussions, non seulement par souci politique d'équité, mais aussi dans l'intérêt d'une planification satisfaisante et des objectifs prévus. Bien que la gestion des frontières extérieures, de même que la décision et les conditions d'octroi de visas d'entrée relèvent de la compétence du gouvernement national, les modalités de gestion des flux d'immigration doivent être définies après analyse de la capacité de ses villes à installer et à intégrer les migrants, du potentiel et des avantages directs qu'apporteront les migrants aux villes, et des formes de coopération (y compris peut-être, le transfert des pouvoirs) susceptibles de produire les meilleurs résultats. La mise à disposition de fonds du gouvernement national à un partenaire local pour des programmes d'installation et d'intégration est un exemple d'un tel transfert de pouvoirs. L'application de normes plus ou moins homogènes à l'échelle du pays pourrait être un sujet de

préoccupation pour les gouvernements nationaux, mais ces normes pourraient être inscrites dans les accords de financement. Dans tout transfert de pouvoirs, il importe de se rappeler que c'est au niveau local qu'existe une connaissance directe des besoins des migrants. Comme il a été exposé précédemment, la mise en œuvre de programmes d'intégration, par des organisations locales de la société civile avec des fonds des gouvernements nationaux – qui s'accompagnent naturellement de certaines attentes et d'obligations redditionnelles quant aux résultats atteints – constitue un modèle efficace. Il faut que les gouvernements nationaux acceptent l'idée que le transfert de responsabilités permet parfois de parvenir à de meilleurs résultats.

Associer les villes à la planification nationale de la migration représente un défi sur les plans logistique et de la coopération. Mais le gouvernement national ne doit pas être le seul à trouver des moyens de coopération efficace avec les villes, puisque les villes elles-mêmes doivent être en mesure d'offrir des solutions. Un point de départ consiste à travailler avec les réseaux nationaux et internationaux de villes – comme la National League of Cities aux Etats-Unis, la Fédération canadienne des municipalités, EuroCités, l'Alliance des villes, l'initiative Cités et Gouvernements Locaux Unis et l'initiative Cities of Migration pilotée par le Canada – qui tous sont des organisations de sensibilisation et d'information comptant de nombreux membres dans leur pays respectif. De tels réseaux sont en mesure, au moins, de lancer un processus de participation officielle des villes à l'élaboration des politiques nationales de migration. A ce rôle officiel s'ajouteraient des ajustements de leur mandat et de leurs méthodes de travail, afin de leur permettre de devenir des représentants encore plus efficaces des villes dans leur pays.

Accepter une responsabilité plus grande en matière de gestion des migrations et de leurs effets nécessite un état de préparation de la part de nombreux acteurs de la ville, au-delà du maire, du conseil municipal et des services administratifs. Dans l'idéal, les milieux d'affaires, le système éducatif, la santé, les services sociaux et la société civile devraient être associés à des discussions englobant la ville dans son ensemble. Des organismes locaux devraient être créés pour engager ces acteurs dans un dialogue véritable sur la manière de tirer profit des chances de la migration et d'en relever les défis, de façon à parvenir à des résultats pour tous. Chacun de ces acteurs ayant déjà de nombreuses responsabilités, il faudra, pour les convaincre de prendre part à la gestion des migrations, leur montrer les avantages qui doivent compenser le temps passé et les ressources qui seront éventuellement mobilisées. Les entreprises devront être convaincues qu'elles bénéficieront d'une main-d'œuvre plus résistante et plus innovante, d'une augmentation des investissements ou des ventes, et de décisions plus favorables concernant les plans d'occupation des sols du fait de leur participation. Sinon, elles ne seront pas disposées à s'engager. Les pouvoirs publics locaux devront persuader les autres acteurs que la coopération en matière

de migration sera bénéfique pour l'ensemble de la ville. Les organisations de la société civile, quant à elles, peuvent jouer un rôle particulièrement important dans l'installation et l'intégration, mais elles auront besoin pour cela d'une aide financière et d'autres formes de soutien. Les villes doivent prendre conscience que ce sera souvent par l'intermédiaire des organisations de la société civile qu'elles parviendront à établir un dialogue constructif avec les résidents migrants. Elles doivent donc encourager la formation d'organisations d'immigrants, et indiquer clairement qu'elles souhaitent travailler en coopération avec elles en vue d'améliorer les conditions de vie et de travail des migrants. Les associations d'immigrants, pour leur part, doivent manifester une volonté réelle de travailler avec les gouvernements locaux et autres, et non pas adopter une posture d'« organisation antigouvernementale ».

Les organisations non gouvernementales ou de la société civile ont désormais un rôle de première importance à jouer en matière de gouvernance des migrations. Qu'elles interviennent pour le compte d'un gouvernement ou avec ses financements, ou à titre totalement indépendant, les ONG locales exercent une influence majeure sur les programmes d'installation et d'intégration, et défendent également la cause des migrants auprès des gouvernements. Dans les villes et les pays qui comptent peu, voire pas de programmes d'intégration, ce sont souvent les organisations de la société civile qui comblent cette grave lacune. Les organisations religieuses, les syndicats ou des organisations caritatives communautaires consacrent souvent du temps à aider les personnes nouvellement arrivées. En outre, beaucoup d'ONG spécialisées dans les questions de migration sont gérées par des migrants eux-mêmes. Cette formule présente de nombreux avantages, notamment une connaissance approfondie et intime des situations que vivent les migrants, le confort supplémentaire que peuvent apporter des organisations gérées par des immigrants aux nouveaux arrivants en raison d'un vécu commun, et le sentiment d'autonomie que peut conférer aux migrants le fait de travailler dans une ONG. Souvent, les gouvernements n'ont tout simplement pas les moyens d'être aussi réactifs que les ONG face aux migrants. Ils peuvent ne pas avoir suffisamment de personnel, ne pas avoir le même niveau de connaissances, ne pas maîtriser suffisamment la langue pour bien communiquer avec les migrants, ou ne pas avoir de relations avec les pays d'origine qui pourraient leur livrer de précieuses informations sur la situation des migrants existants et futurs.

La gouvernance locale de la migration est en plein essor dans de nombreux endroits. De plus en plus de villes reconnaissent qu'elles ont un rôle légitime et important à jouer en matière de migrations, à la fois pour profiter de leurs avantages et pour en réduire le coût. Eu égard à la répartition des compétences dans la plupart des pays, les villes sont désavantagées : elles n'ont pas le pouvoir nécessaire, en particulier celui de lever des impôts, pour financer les dépenses liées à la gestion des migrations sur leur propre budget. Bien plutôt, elles doivent

en appeler aux échelons supérieurs du gouvernement pour obtenir un appui financier pour le développement d'infrastructures et les divers mécanismes d'aide à l'installation et à l'intégration nécessaires. Certaines villes ont une longue expérience de la gestion des migrations, et dans des conditions qui leur permettent d'assurer cette tâche de manière satisfaisante. D'autres, au contraire, sont submergées par le nombre de migrants (y compris ceux qui fuient un conflit ou une catastrophe environnementale) qui ont provoqué une urbanisation rapide et massive. La capacité des villes à gérer les migrations dans ces conditions est fortement limitée, et il incombe à ceux qui s'occupent des questions de migration – gouvernements, milieux universitaires ou communauté internationale – d'avoir conscience des différences importantes qui existent dans la capacité des villes du monde à gérer les migrations.

John Bongat, maire de Naga (Philippines), a exposé en détail la manière dont Naga avait intégré la planification dans la migration locale. Il a mentionné l'aide importante fournie par l'OIM et l'ICMD à ce programme, qui a comporté la création de groupes de travail, des consultations sectorielles et la hiérarchisation des projets, afin de définir les priorités les plus urgentes qui appelaient une action au niveau local. C'est en 2011 que l'OIM a choisi Naga pour expérimenter l'intégration de la migration dans les politiques locales. Certaines des priorités les plus urgentes concernaient la protection sociale, les rapatriements de fonds, les services aux migrants, les données sur les migrants, les partenariats et la promotion des investissements. En 2012-2013, le groupe de travail est devenu le Comité consultatif de la ville chargé des Philippines d'outre-mer, normalement placé sous l'autorité du Gouvernement des Philippines. En 2012, le conseil municipal a approuvé un Plan sur le développement et la migration, qui est venu renforcer le Plan de développement local. Des subventions de l'ICMD permettent d'étendre ce programme à d'autres municipalités. Les mesures concrètes prises par cette initiative conjointe ont, entre autres, revêtu la forme de conseils financiers aux familles aux Philippines, de services d'orientation à des familles en difficulté (pour des raisons psychologiques, par exemple) et d'un Centre de documentation pour migrants devant ouvrir ses portes en décembre 2015 afin de servir de guichet unique pour les services destinés aux familles de migrants. Ces mesures ont livré un certain nombre d'enseignements qui ont suscité d'autres initiatives, permettant notamment de comprendre que la migration est une question à la fois locale et nationale, que les capacités locales, limitées, doivent être renforcées, et que des personnalités locales en vue peuvent donner une impulsion au processus qui, sinon, risquerait de s'arrêter et de disparaître.

Dans ses remarques d'ouverture de la session consacrée à la coordination des autorités locales et centrales pour une bonne gouvernance des migrations, François Decoster (Président de la commission pour les affaires institutionnelles intérieures et relations extérieures (CIVEX) du Comité des régions de l'Union européenne ; maire de Saint-Omer et membre du Conseil Régional du Nord-

Pas-de-Calais) a estimé que les autorités devaient partager les responsabilités, et qu'il était impératif de coordonner l'arrivée des migrants lorsque celle-ci se produit en nombre élevé. Emilia Bjuggren, adjointe au maire de Stockholm, a expliqué que la prise en charge des réfugiés qui arrivaient en Suède relevait de la responsabilité nationale, tandis que les autorités locales s'occupaient du logement et de l'éducation. Elle a précisé que le système de prise en charge de la migration devait être plus souple afin de s'adapter à chaque migrant, et a reconnu que tous les niveaux du gouvernement avaient un rôle à jouer.

Khalifa Ghoula (Ministère des affaires sociales, Tunisie) a relevé qu'en Tunisie, de nombreuses organisations travaillent avec les migrants sans coordination aucune. Un certain nombre d'orateurs ont déclaré qu'il était important d'associer les migrants à la gouvernance locale, principalement pour mieux connaître leurs besoins, mais aussi pour parvenir à une plus grande intégration. Liu Gyoung-gee, adjoint au maire de Séoul, a déclaré que Séoul devenait de plus en plus multiculturelle et qu'elle avait établi le Plan Dagachi pour aider les autorités locales et les migrants à travailler ensemble afin de créer une ville où « les points de vue multiples sont valorisés et où tout le monde est heureux »²⁸ (Dagachi signifie *tous ensemble*). Ferran Bel, maire de Tortosa (Espagne), a parlé de l'accroissement rapide de la population de migrants à Tortosa, passée de 4 % à 26 % en cinq ans, et des nombreuses difficultés auxquelles le Gouvernement doit faire face pour fournir des services et maintenir la cohésion sociale. Il a expliqué que les organisations de la société civile étaient une aide précieuse, de même que le secteur privé et les fondations. D'autres orateurs, comme Djibril Diallo (Conseiller spécial, ONUSIDA, et Président du Réseau de la Renaissance africaine et de la Diaspora) et Valerio Neri (Directeur général, Save the Children Rome) ont évoqué les avantages qu'il y avait à associer les jeunes aux discussions sur la planification des programmes.

²⁸ Voir : www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/2015_CMC/Session-VI/Gyoung%20-gee/presentation%28seoul_vice_mayor%29_session6.pdf (page 24).



Chapitre 7.

Le rôle de la communauté internationale est essentiel pour améliorer les capacités de gestion des migrations et faciliter la collaboration

Nombre de fonctionnaires municipaux ayant pris la parole à la Conférence se sont déclarés satisfaits de l'occasion qui était ainsi offerte aux représentants locaux d'expliquer la situation dans leur ville et d'échanger leurs expériences avec des homologues du monde entier. Il est clairement apparu qu'aux quatre coins du globe, il y avait une soif de discussions de ce genre.

Toutefois, il a également été constaté que, dans la mesure où les villes n'avaient pas d'autonomie au-delà de leurs limites, la nature de leurs relations avec les organisations internationales n'était pas claire. Quel est le champ d'action de la communauté internationale face aux villes, et comment les organismes intergouvernementaux peuvent-ils travailler avec des municipalités ? Quel rôle doit jouer la communauté internationale à l'égard des migrants et des villes ? Quelle valeur ajoutée les organisations internationales peuvent-elles apporter à la gouvernance de la migration à l'échelle locale ? Et, surtout, dans quelle mesure et comment les organisations internationales doivent-elles associer les gouvernements nationaux à l'action qu'elles mènent auprès des villes ?

Ces questions ont été débattues lors de la session VI, consacrée aux partenariats pour gérer les villes et la mobilité humaine. De nombreux orateurs ont évoqué le rôle important de divers acteurs (organisations internationales, société civile, secteur privé et organismes intergouvernementaux) qui nouent des partenariats avec les villes afin de mieux gérer les migrations et d'en maximiser les avantages pour le développement local.

Le rôle majeur de l'OIM a été particulièrement mis en relief par des maires et des responsables municipaux, qui ont apprécié la décision de l'Organisation de les associer à un débat mondial consacré à un aspect essentiel de l'administration quotidienne de leur ville. En offrant ainsi l'occasion de discuter du rôle des villes en matière de gestion de la mobilité humaine (en sus d'autres initiatives

concernant les villes de migration²⁹), l'OIM ouvre la voie à une participation accrue des villes et des responsables locaux au débat, tout en favorisant une reconnaissance plus grande de leur rôle en tant qu'acteurs clés dans ce domaine. La participation des municipalités à la gestion des migrations en tant que conséquence inévitable de l'urbanisation, que celle-ci soit due à des mouvements internes ou internationaux, a été un autre thème récurrent lors de la Conférence. En invitant les acteurs locaux à un débat mondial avec toutes les parties prenantes à la gouvernance des migrations, la Conférence a apporté sa pierre à l'élaboration des politiques, à la planification et aux opérations.

Le rôle que peut jouer la communauté internationale pour aider les villes à remédier au manque d'idées sur la migration et les villes, lacune que les villes elles-mêmes ne sont pas en mesure de combler, a été fréquemment évoqué. En d'autres termes, il existe de nombreuses possibilités de partenariat de la communauté internationale avec les villes et les gouvernements nationaux sur cette question. Comme l'a montré la Conférence, qui a réuni un grand nombre de délégués locaux et nationaux et d'experts du monde entier, les responsables municipaux souhaitent vivement pouvoir débattre de ces questions ouvertement et à l'échelle internationale. Tous ont reconnu que de telles rencontres étaient précieuses, non seulement pour les résultats immédiats atteints et les divers aspects exposés, mais aussi pour accroître la visibilité de ces questions de manière générale, dire devant un public mondial que la migration est désormais presque entièrement urbaine – ce qui pose des défis considérables aux villes du monde entier – et souligner que des migrations bien gérées offrent également des chances exceptionnelles de prospérité plus grande.

En définitive, des manifestations de ce genre sont porteuses d'optimisme et d'espoir, leur message étant que la migration peut être gérée au niveau local et dans l'intérêt de la ville. Les villes qui sont aux prises avec une situation migratoire qui peut sembler sans issue repartiront peut-être de telles conférences en se sentant plus confiantes et mieux armées pour relever les défis auxquels elles sont confrontées. Des appels vibrants ont été lancés pour que de telles rencontres soient régulièrement organisées, estimant que leur potentiel était très vaste et que la Conférence d'octobre 2015 n'était qu'un début. Pour les conférences futures, il a été instamment demandé à l'OIM de prévoir un ordre du jour plus ambitieux, comportant des sessions intenses de travail en ateliers, des sessions de formation sur des questions spécifiques, et des sessions davantage axées sur l'information et l'échange de bonnes pratiques. Certains des rôles dirigeants, pendant la conférence (par exemple dans les ateliers), pourraient être confiés à des villes ou à des réseaux de villes comme ceux mentionnés ci-dessus – ce qui

²⁹ Comme l'appui fourni à l'Initiative conjointe pour la migration et le développement, avec le PNUD.

permettrait un échange d'informations au niveau local plus direct encore, tout en autonomisant les représentants municipaux.

Une place officielle doit, dans une certaine mesure, être accordée aux gouvernements nationaux dans ces discussions si l'on veut qu'ils collaborent aux diverses mesures locales en matière de migration. Certains orateurs ont préconisé de donner la priorité aux préoccupations des villes dans de telles réunions, tout en assurant la participation des gouvernements nationaux. Il pourrait être demandé à ces derniers de fournir une assistance financière aux délégués municipaux – ne serait-ce que pour que leur pays participe à la manifestation. Certains ont demandé que les gouvernements nationaux reconnaissent les réalités pressantes de la migration : non seulement les villes subissent de plein fouet les incidences de la migration, mais elles ne sont pas nécessairement en mesure de faire face seules à ses conséquences, ou de tirer pleinement profit des possibilités qu'elle offre, en raison des limites constitutionnelles fixées à leurs pouvoirs. De nombreux orateurs ont insisté sur la nécessité d'une coopération plus importante et mieux ciblée entre les divers niveaux de gouvernement en matière de gestion des migrations. Le fait d'associer les gouvernements nationaux à ces discussions supprimerait également le malaise que pourraient ressentir les Etats membres d'organisations internationales face à l'engagement direct de ces dernières auprès des villes, qui relèvent de leur autorité nationale.

Des rôles dirigeants peuvent être exercés de bien des manières – notamment par les connaissances et l'expertise apportées aux acteurs locaux. Beaucoup d'organisations internationales disposent de capacités importantes en matière de recherche, de collecte et d'analyse de données, et de mobilisation des connaissances. Cette expertise est extrêmement précieuse pour le débat sur la migration, tant dans le cadre de conférences que dans des contextes bilatéraux. Peu de villes, même dans les pays développés, peuvent s'offrir le luxe d'avoir leurs propres services de recherche et de collecte et d'analyse de données. Bien plutôt, pour obtenir des données factuelles et des analyses, elles ont recours aux organismes statistiques nationaux et à d'autres entités de recherche au niveau national, ainsi qu'à des institutions universitaires. Nombre de pays ont des organismes statistiques et des instituts universitaires qui ne possèdent pas les capacités et l'expertise requises, ce qui handicape leurs villes lorsqu'il s'agit d'élaborer des politiques et une planification fondées sur des preuves. Dans ce contexte, le rôle des organisations internationales a été souligné à maintes reprises par les orateurs, qui ont répété à quel point il était important que les pays et les municipalités aient accès à des données pour élaborer leurs politiques.

Les solides services de recherche de l'OIM, dont les travaux sur la migration sont respectés dans le monde entier, ont été fréquemment cités. L'OIM a récemment ouvert un centre de données à Berlin pour « fournir une analyse fiable et rapide des données sur les questions migratoires dans le monde et devenir un centre

mondial de données sur la migration³⁰ ». Le Centre mondial d'analyse des données sur la migration part du principe que les données actualisées sur la migration sont souvent rares, si bien que les décideurs ont du mal à élaborer des politiques migratoires efficaces ; que même lorsqu'il existe des statistiques sur la migration, les responsables politiques ne les exploitent pas pleinement parce que les données sont souvent dispersées entre diverses parties prenantes et pays ; qu'un partage efficace de données est souvent tout aussi important que la collecte de données ; qu'une mauvaise présentation de données migratoires peut contribuer à des idées fausses sur la migration et induire l'opinion en erreur ; et qu'il est nécessaire d'améliorer l'analyse et la communication des données pour promouvoir un débat équilibré sur les questions migratoires³¹. Le Centre n'en est qu'à ses débuts mais, à l'avenir, il pourrait bien apporter une grande contribution à notre connaissance de la migration comme forme d'urbanisation, ainsi que de ses répercussions sur les villes. Pour atteindre son objectif de devenir un centre mondial de données sur les migrations, il recueillera et analysera des données qui présentent un intérêt direct pour les villes de migration du monde, à commencer dans l'idéal par celles des pays à faible revenu qui ont le plus besoin d'une aide extérieure pour se procurer les données actuelles dont elles ont besoin pour leur planification urbaine et l'élaboration de leurs politiques.

Il n'y a qu'un pas entre fournir des informations et des analyses et donner des conseils. C'est pourquoi les organisations internationales devront veiller à respecter la souveraineté des Etats. La démarche la plus prudente à cet égard consiste à faciliter l'échange de pratiques exemplaires, d'idées et d'expériences, et à veiller à ce que les idées soient défendues par les personnes et les organisations assises autour de la table plutôt que par l'organisation hôte. Il existe de nombreuses manières de repérer, de développer et d'échanger des pratiques exemplaires, notamment dans le cadre de conférences et d'ateliers, par des publications papier et des échanges en ligne, tels que des webinaires, des groupes et des forums de discussion, ainsi que par la mise en ligne de documents. Toutefois, comme nous l'avons mentionné précédemment, il est très important de traiter les différentes situations locales au cas par cas. Ce qui constitue une pratique exemplaire à Hambourg n'en sera probablement pas une à Mumbai ou à Quito. De même, une pratique exemplaire à Johannesburg ne sera peut-être pas d'une grande utilité à Vancouver ou à Istanbul. Il importe d'insister sur ce point, car le débat mondial sur la migration est dominé depuis des années par les préoccupations de l'Occident et, depuis peu, par celles de l'Europe.

³⁰ Voir : <http://iomgmdac.org/about-gmdac/>.

³¹ *Ibid.*

Les défis auxquels l'Europe et d'autres pays de l'OCDE doivent faire face sont très réels et méritent l'attention de la communauté internationale, en particulier lorsque l'opinion publique pervertit l'attitude de l'Europe face à la crise des réfugiés en Iraq et en République arabe syrienne et aux problèmes connexes que posent les migrants et les réfugiés dans tout le bassin méditerranéen. Cependant, les problèmes de l'Europe ne sont pas ceux de l'Afrique du Sud, de l'Equateur, du Kenya ou du Liban. L'OIM et d'autres organisations internationales doivent envisager les phénomènes migratoires et leurs répercussions – positives et négatives – sur les villes selon le point de vue des pays du Sud. La manière dont la migration se manifeste dans les pays en développement est souvent très différente de la forme qu'elle prend dans le groupe des Etats de l'OCDE, ce qui empêche d'appliquer les analyses d'un pays européen à des pays à faible revenu, par exemple.

Les interventions de l'OIM dans le domaine de la migration et des villes – notamment en tant que « courtier du savoir », organisatrice, et source de données et d'analyses – peuvent être très utiles pour les villes du monde entier. L'OIM peut contribuer à combler le fossé existant entre elles en les réunissant pour débattre de la migration, des chances qu'elle offre et des coûts qu'elle impose. Les orateurs ont estimé que c'était dans ce domaine que la communauté internationale pouvait apporter la plus forte valeur ajoutée, et ils ont encouragé l'OIM et d'autres organisations internationales à poursuivre ce type d'initiative et à élargir le champ de leurs interventions. Certains intervenants se sont félicités de ce que l'OIM ait reconnu que la migration était principalement un phénomène urbain, soulignant qu'il était important que ses Etats Membres soutiennent la poursuite et l'expansion de ce travail. De nombreuses requêtes implicites ont été adressées à l'OIM pour que cette dernière démontre à ses Etats Membres l'importance et, en fait, la nécessité de traiter la migration comme un phénomène urbain, et non comme un simple problème que les gouvernements nationaux doivent gérer, et d'encourager les partenariats entre les gouvernements nationaux et leurs villes respectives. Il a souvent été répété que la réussite d'une politique migratoire nationale dépendait foncièrement de la manière dont les villes étaient en mesure de la mettre en œuvre. L'OIM a été invitée non seulement à reconnaître les différences profondes existant entre les conditions que connaissent les villes – celles du Nord et du Sud, ainsi que les villes en situation de crise – mais aussi à établir des priorités entre elles en fonction des besoins et de l'existence de connaissances et autres ressources.

Le dernier point abordé concernant le rôle de la communauté internationale et de l'OIM avait trait à leurs responsabilités opérationnelles, notamment dans les situations de crise, dont beaucoup touchent très fortement les villes. En tant qu'organisations humanitaires, l'OIM, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'OMS et de nombreux autres acteurs sont aux avant-postes de la gestion des

crises migratoires et d'après-crise, apportant à ceux qui ont besoin de protection la sécurité, un logement, des vivres, des vêtements, des moyens de transport et autres moyens logistiques. « Les activités de l'OIM dans les situations d'urgence et d'après-crise s'articulent autour de quatre phases : l'atténuation, la préparation, l'intervention et le redressement. Les activités de programme englobent les secours d'urgence, le retour, la réintégration, le renforcement des capacités et la protection des droits des populations touchées. Plus particulièrement, l'OIM entreprend des programmes qui facilitent le retour des ex-combattants et leur réinsertion dans la vie civile, une démarche considérée comme un élément essentiel de la phase de transition entre l'état de conflit et la paix, en même temps qu'une contribution au renforcement des capacités gouvernementales. S'il y a lieu, des composantes de soutien sanitaire et psychosocial sont intégrées dans les activités multisectorielles. Les programmes de l'OIM dans la phase d'après-crise comblent le vide entre la phase des secours et les mesures de développement, en mettant les communautés en mesure d'aider à la reconstruction et à la remise en état des zones touchées, afin de prévenir la migration forcée³² ».

Les discussions relatives au rôle d'intervention d'urgence de la communauté internationale ont notamment soulevé la question du degré d'élaboration des plans d'urgence interne nationaux et autres plans opérationnels, mais du point de vue des villes concernées. Avec la progression inexorable de l'urbanisation, des catastrophes (naturelles ou d'origine humaine) se produiront de plus en plus dans les villes, et leurs répercussions humaines seront les plus fortes dans les villes parce que c'est là que vivent aujourd'hui la plupart des personnes. De nombreuses villes, en particulier celles des pays à revenu élevé, possèdent des plans d'intervention en cas de catastrophe, notamment celles qui se trouvent dans des régions exposées aux catastrophes naturelles ou qui ont des plans d'intervention d'urgence et des dispositifs logistiques hérités de l'époque de la Guerre froide. Mais dans quelle mesure les plans locaux d'intervention en cas de catastrophe sont-ils coordonnés avec ceux des organismes nationaux et des organisations internationales ? Normalement, les plans d'intervention en cas de catastrophe prévoient de coordonner les interventions des organismes locaux avec celles des acteurs nationaux et autres acteurs aux niveaux supérieurs du gouvernement. Un plan d'intervention d'urgence fera rarement référence à la communauté internationale ou à des ONG internationales, parce que l'idée est de permettre à la ville d'être le plus autonome possible et de ne pas avoir à compter sur une organisation d'aide internationale qui se substituerait à elle. La réalité est souvent différente : les gouvernements nationaux demandant l'assistance de la communauté internationale si leurs propres ressources sont insuffisantes et leurs capacités submergées. Cette situation soulève la question de savoir si,

³² Voir : www.iom.int/fr/crises-humanitaires.

et dans quelle mesure, les organisations humanitaires internationales doivent participer à des opérations de planification d'urgence d'une ville, et dans quelle mesure les propres plans de ces organisations doivent prévoir des actions en commun avec les municipalités en cas de crise.

Voix de migrants

L'OIM a la conviction qu'un dialogue sur la migration serait incomplet si la parole n'est pas donnée aux migrants. La session intitulée « Voix de migrants » fait partie intégrante des dialogues sur la migration de l'OIM, et en est l'un des éléments marquants. Les témoignages que livrent des migrants garantissent l'ancrage des discussions politiques dans l'expérience véritable de femmes et d'hommes migrants. C'est pourquoi le Dialogue international sur la migration a pour tradition et priorité d'inviter des migrants à raconter leur histoire, leurs expériences, leurs espoirs et leurs rêves aux représentants gouvernementaux et autres participants aux ateliers du Dialogue. Vous trouverez ci-dessous deux témoignages entendus lors de la Conférence sur les migrants et les villes de l'OIM.

Xyza Cruz Bacani est une photographe documentaire et de rue philippine qui a été mise en vedette sur le blog *Lens* du *New York Times*, sur CNN et dans diverses publications de médias internationaux, non seulement pour son excellence en photographie, mais aussi pour son histoire incroyable. Fille d'une travailleuse domestique migrante employée à Hong Kong (Chine) et à Singapour, Xyza Cruz Bacani est elle aussi devenue domestique à Hong Kong (Chine) à l'âge de 19 ans. C'est là qu'elle a commencé à utiliser la photographie pour raconter des histoires d'autres employées de maison dont on n'aurait jamais entendu parler autrement. La jeune femme a finalement pu quitter son travail et devenir photographe indépendante à plein temps. Elle a expliqué comment elle avait pris des photos dans les rues de Hong Kong (Chine) et de New York pendant six ans pour sensibiliser les gens aux travailleurs migrants, et leur apprendre à les respecter pour la contribution précieuse qu'ils apportent à la communauté. Elle utilise également son travail pour lever des fonds pour le Bethune House Migrant Women's Refuge – un abri pour les employées de maison victimes de violences à Hong Kong (Chine).

Les Philippines sont l'un des plus gros pourvoyeurs de travailleurs qualifiés et peu qualifiés au monde. À cause de la pauvreté et de l'absence de perspectives, 6 000 travailleurs philippins quittent leur pays chaque jour dans l'espoir d'améliorer leur situation économique, mais en laissant leur famille au pays. Les travailleurs philippins d'outre-mer représentent le plus grand secteur économique des Philippines et, du fait des rapatriements de fonds annuels, sont la plus importante source de revenu du pays. Mais, selon Xyza Cruz Bacani, les travailleurs migrants philippins sont exposés à toutes sortes de traitements illégaux et injustes.

Elle a raconté son expérience personnelle de la migration, mettant en évidence certains des problèmes considérables que rencontrent les travailleurs migrants, en particulier à Hong Kong (Chine), comme les abus des agences de placement et des employeurs, le comportement discriminatoire de la communauté d'accueil, l'isolement dû au manque d'accès aux moyens de communication et de contact avec la famille ou les amis, leurs droits restreints, la séparation familiale, et le risque d'être victimes de la traite d'êtres humains. Récemment, *The New York Times* a publié l'histoire de Xyza Cruz Bacani sur la traite d'êtres humains à New York. Son projet a pour objectifs de « donner une voix en images à ces personnes invisibles », de sensibiliser le public aux problèmes que rencontrent les travailleurs migrants et de s'assurer que ces derniers sont informés de leurs droits.

Le second témoignage a été livré par Anta Sane, professeure de sciences politiques et de relations internationales à l'Université Howard, Washington, D.C., qui a quitté le Sénégal pour Boston afin de poursuivre ses études. Anta Sane a été la première présidente africaine et la troisième présidente à effectuer un mandat de deux ans à la présidence nationale de la Black Graduate Student Association, la plus grande organisation interdisciplinaire d'étudiants noirs diplômés en Amérique. Elle est actuellement coordonnatrice pour Africa 2.0, dans le cadre du programme Young African Leaders Initiative (YALI) du Président Obama.

La langue a été l'un des principaux obstacles auxquels Anta Sane s'est heurtée dans son nouveau pays de destination. Elle a décrit son incapacité à communiquer correctement avec les personnes et la frustration qui en découlait. Le troisième problème – après la nourriture et les coutumes – et aussi le plus difficile, était le racisme et la discrimination, notamment sur le lieu de travail. Malgré ces défis et de nombreux autres, Anta Sane a réussi ses études universitaires. Elle a obtenu une licence et deux masters, avant de finir son doctorat en quatre ans. Elle a été la première personne d'origine africaine à présider la National Black Graduate Students Association aux Etats-Unis. En réfléchissant à ce qu'elle pourrait faire pour son pays, le Sénégal, elle a décidé de contribuer au développement des villes et à la gestion des migrations au niveau local, en coordonnant les activités d'Africa 2.0 dans le cadre de l'initiative YALI du Président Obama. Africa 2.0 est une organisation panafricaine qui a fait appel à ses compétences pour des programmes en faveur des jeunes, afin de coordonner les recrutements et d'autres activités pour le projet YALI.

L'objectif d'Anta Sane est à présent d'aider les jeunes à devenir les dirigeants responsables d'aujourd'hui et de demain. Elle a évoqué les répercussions de la migration sur les villes (s'intéressant plus particulièrement aux jeunes) et son intérêt plus particulier pour la politique, les initiatives et les programmes mis en place par les villes pour maintenir l'engagement des jeunes au niveau municipal.

Elle pense que ces mesures peuvent empêcher les jeunes de se lancer sur des routes migratoires dangereuses au prix de leur vie en quête d'un avenir et de perspectives meilleurs. « Si nous leur offrons ces perspectives dans leur pays, cela mettra un terme à la migration massive et mortelle par la mer », a-t-elle déclaré. Elle estime cependant qu'il est essentiel de doter aujourd'hui les jeunes des compétences leur permettant de créer leurs propres emplois. Par exemple, Africa 2.0 aide les jeunes à se former dans le domaine de l'entrepreneuriat, de l'engagement civique et de la gestion publique. Dans ses activités post-formation, le programme aide les jeunes à accéder à des stages et à rechercher des financements pour leurs projets, si bien qu'il constitue vraiment pour eux une incitation puissante à améliorer leurs compétences. Elle ne doute pas que si les jeunes réussissent, ils pourront à leur tour créer des perspectives pour d'autres. Hormis ses avantages financiers, l'entrepreneuriat est une manière de dissuader les jeunes de s'embarquer dans des migrations périlleuses. Enfin, Anta Sane a encouragé les autorités locales à soutenir l'entrepreneuriat des jeunes par un appui financier, une formation et un tutorat. Elle les a aussi engagées à définir des domaines de croissance économique dans leur propre ville, comme le secteur agro-industriel et l'innovation dans les technologies mobiles, et de stimuler l'entrepreneuriat dans ces domaines.



Conclusion et recommandations

La Conférence de l'OIM sur les migrants et les villes a réussi à attirer l'attention sur le fait que la gestion des migrations et de leurs répercussions devait impérativement faire partie intégrante de la gouvernance locale. La gestion des migrations ne peut être laissée aux seules autorités nationales, bien que ce soient elles qui contrôlent les mouvements transfrontaliers de personnes. Cette conclusion repose sur le constat que les migrations contemporaines, tant internes qu'internationales, s'effectuent aujourd'hui principalement vers les villes, et non plus vers des destinations rurales. L'urbanisation croissante à l'œuvre dans le monde reflète un accroissement de la migration. Les pays à revenu élevé sont devenus en grande partie urbains, beaucoup ayant bien plus de 80 % de leur population vivant dans des villes. La progression future de l'urbanisation concerne à présent les pays à faible revenu, qui enregistrent une urbanisation nettement plus rapide que par le passé. Il est donc probable que ce sera dans ces pays que les défis politiques en matière de migration urbaine seront les plus grands.

La Conférence s'est concentrée sur la gestion des migrations vers les villes, avec pour double objectif de mieux gérer les défis et les coûts, et de tirer un plus grand profit des nombreux avantages et des chances qu'elles offrent. Étant donné la complexité du phénomène, la Conférence n'a pas tenté de donner des prescriptions universelles sur la manière dont les villes devaient gérer les migrations. Les villes connaissent des situations et possèdent des capacités très différentes. Cet aspect est apparu nettement dans les contrastes entre les villes à revenu élevé et celles à faible revenu, mais aussi dans les contrastes entre les villes des pays dotés de systèmes migratoires faisant l'objet d'une gestion régulière et celles qui connaissent des arrivées massives et imprévisibles de migrants dues à des crises dans leur propre pays ou dans des pays voisins.

Bien qu'il ait été dit que les pouvoirs locaux avaient des responsabilités importantes à assumer dans la gestion des migrations et de leurs effets, il a été conclu qu'ils ne pouvaient le faire seuls. Il a donc été largement reconnu que, pour parvenir à des résultats optimaux, les pouvoirs locaux devaient souvent travailler en partenariat avec des niveaux plus élevés de gouvernement, avec les organisations de la société civile et, dans certains cas, avec des organisations internationales. Bien que les participants aient conscience des difficultés que la migration pouvait poser aux villes, le message dominant est

empreint d'optimisme : les migrations peuvent être gérées de manière à être une source d'avantages pour les villes de destination et leurs habitants. Des recommandations plus précises issues des discussions sont exposées ci-dessous.

Intégrer la migration dans la gouvernance locale

- Conformément au Livre blanc de l'OIM et de l'ICMD sur l'intégration de la migration dans la planification du développement local et au-delà, lancé à l'occasion de la Conférence, celle-ci a demandé aux villes d'intégrer explicitement et systématiquement la migration dans leurs processus d'urbanisation – à la fois pour tirer profit des chances offertes par la migration et pour gérer les difficultés qu'elle pose.
- Les municipalités doivent prendre conscience et accepter qu'elles ont à la fois le pouvoir et la responsabilité de gérer les effets des migrations.
- La Conférence a reconnu l'importance du leadership (en particulier celui du maire, de ses adjoints et du conseil municipal) pour renforcer la visibilité de la migration dans la gouvernance locale ; créer un environnement qui accueille les migrants et protège leurs droits ; et encourager les partenariats avec les niveaux plus élevés du gouvernement, la société civile (y compris les associations de migrants), les milieux d'affaires, le système éducatif et la communauté internationale (surtout la communauté du développement dans le cas des villes à faible revenu).

Gérer la migration pour les avantages qu'elle apporte aux économies locales

- En mettant en lumière les nombreuses manières dont la migration pouvait profiter à l'économie locale, les participants à la Conférence ont recommandé que les administrations locales travaillent avec les entreprises et autres employeurs pour améliorer les perspectives d'emploi des migrants ; soutenir l'entrepreneuriat des migrants ; faciliter les investissements des migrants dans l'économie locale ; reconnaître le potentiel d'innovation des migrants pour les entreprises ; et prendre la mesure des avantages que les migrants transnationaux offrent à l'économie locale.
- Dans le domaine de la compétition mondiale pour les talents, il est clairement apparu que les villes étaient des acteurs majeurs, les conditions locales étant souvent le facteur décisif dans la destination choisie par les migrants. Les villes ont été encouragées à prendre acte du rôle central qu'elles jouent dans la compétition, en s'employant à créer un environnement accueillant et attrayant pour les migrants et leur famille.

Gérer les défis posés par la migration

- La Conférence a constaté que la migration posait des difficultés de planification, en raison de l'accroissement de la population et de la diversité ethnique, culturelle et autre. Les dirigeants locaux ont été encouragés à prendre acte de ces difficultés et à s'employer à les surmonter d'une manière qui protège les droits des migrants ainsi que le bien-être général de la ville.

Difficultés infrastructurelles

- Des migrations massives peuvent mettre à rude épreuve l'infrastructure physique d'une ville. C'est pourquoi les urbanistes ont été invités à réfléchir sérieusement à ce problème, en particulier en ce qui concerne le logement, le transport, l'eau potable, l'élimination des eaux usées et l'énergie. Les participants ont estimé que des partenariats avec les niveaux plus élevés de gouvernement et le secteur privé étaient nécessaires, notamment pour les grands projets d'infrastructures.
- Toujours en matière d'infrastructures, il a été recommandé aux villes de planifier le développement des technologies de la communication et de l'information, qui sont devenues des services quasi essentiels pour les citoyens. Les migrants dépendent tout particulièrement de ces technologies pour obtenir des informations sur la vie quotidienne dans la ville, avoir accès aux services, maintenir des contacts avec leur famille et autres proches se trouvant dans leur pays d'origine, et pour mener des activités économiques, telles que la localisation d'un emploi ou le lancement/développement d'une entreprise.

Répercussions sociales

- La diversité introduite par la migration interne et internationale peut être une source de malaise entre les communautés de migrants et d'accueil. Bien que cette situation ne soit pas inhabituelle, elle n'est pas souhaitable, si bien que les autorités locales (tant gouvernementales que non gouvernementales) ont été invitées à créer un environnement qui accueille les migrants, respecte leurs droits et facilite leur installation et leur intégration. De nombreux orateurs ont appelé de leurs vœux une approche de l'intégration fondée sur les droits.
- Beaucoup d'orateurs ont relevé l'importance fondamentale de la maîtrise de la langue pour l'intégration des migrants dans les villes d'accueil, non seulement pour les échanges sociaux mais aussi pour l'emploi et l'accès aux services sociaux, éducatifs et de santé. Il a été conseillé aux villes de mettre en place des programmes facilitant explicitement l'intégration des migrants, et de le faire en partenariat avec des organisations locales de la société civile, les niveaux de gouvernement plus élevés et les milieux d'affaires. Les orateurs ont invité les villes à associer activement les migrants à l'élaboration et à

la mise en œuvre des programmes d'installation et d'intégration, afin d'en garantir l'efficacité, mais aussi à titre de mesure d'inclusion. L'idée de faciliter la participation active des migrants au fonctionnement de la cité a reçu un accueil très favorable durant la Conférence.

- Les orateurs ont évoqué les difficultés inhérentes aux différences culturelles, et ont souligné la nécessité de respecter les droits de l'homme et d'instaurer un dialogue promouvant une meilleure compréhension mutuelle. La xénophobie et le racisme ont été universellement condamnés, et les autorités locales ont été encouragées à mettre en place des programmes de lutte contre ces attitudes délétères. La diversité doit être vue comme un atout – comme une contribution à la vitalité d'une ville.

Echange d'informations

- La Conférence avait pour but de permettre un échange d'informations, de pratiques exemplaires et d'expériences parmi des responsables locaux du monde entier. Beaucoup ont attiré l'attention sur l'importance d'un tel échange d'informations et de l'utilité d'une manifestation régulière dans le cadre de laquelle de tels échanges pourraient avoir lieu. Les villes ont des histoires migratoires très variées, et il est extrêmement intéressant de discuter de la manière de récolter les fruits de la migration et de gérer les difficultés qui l'accompagnent.

Rôle de la communauté internationale et de l'OIM

- Les délégués se sont félicités de l'appui de la communauté internationale, estimant peu probable que des gouvernements nationaux soient en mesure d'organiser des conférences mondiales réunissant des responsables locaux.
- Il a été relevé que la communauté internationale du développement pouvait soutenir la gouvernance locale de la migration en aidant à améliorer les conditions locales propres à créer les avantages dont la migration peut être porteuse.
- L'OIM a été encouragée à participer au renforcement de la capacité des villes du monde entier à gérer les migrations à la faveur de son pouvoir de mobilisation, de ses capacités de collecte et d'analyse de données, et de son argument convaincant selon lequel la migration est un phénomène qui peut être géré dans l'intérêt de tous.
- Les futures conférences réunissant des responsables locaux devront prendre acte des diverses situations auxquelles sont confrontées les villes à revenu élevé et celles à faible revenu, les villes ayant plus ou moins d'expérience de la gestion des migrations, celles en situation de crise, etc.
- L'OIM doit encourager ses Etats Membres à reconnaître et à appuyer le rôle croissant et fondamental que jouent les autorités locales dans la gouvernance de la migration.



Annexes

Ordre du jour

Conférence sur les migrants et les villes

Palais des Nations, Salle XVIII
26 et 27 de octobre 2015

Le Dialogue international sur la migration 2015 : Conférence sur les migrants et les villes entend offrir aux maires, aux ministres et autres hauts fonctionnaires gouvernementaux, aux autorités locales, au secteur privé et aux organisations de la société civile l'occasion de débattre de la dynamique complexe de la mobilité humaine à l'échelle municipale et locale, et de la manière de gérer les risques et de maximiser les possibilités de développement. Les villes voient affluer un nombre croissant de personnes qui sont en quête d'une vie meilleure, de possibilités d'emploi plus grandes et de services de meilleure qualité, ou qui fuient des conflits, des catastrophes naturelles et la dégradation de l'environnement. En 2014, le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies a estimé que plus de la moitié de la population dans le monde résidait dans les centres urbains, et que le nombre de citoyens passerait à quelque 6,4 milliards de personnes en 2050, soit 66 % de la population mondiale. Les migrations, internes et transfrontalières, contribuent de manière déterminante à cette urbanisation et dictent les programmes de développement des villes. Pourtant, le débat mondial sur l'urbanisation et le développement ou les discussions internationales sur la migration et la mobilité humaine semblent largement méconnaître leur rôle dans cette évolution mondiale. S'il est vrai que certaines villes et certains pouvoirs locaux sont attentifs aux réalités de la migration et ont adopté des mesures de politique générale qui tiennent compte des migrants – y compris lorsqu'il s'agit de programmes présentés au plan national et fédéral – d'autres les ignorent complètement dans leur planification du développement. C'est pourquoi la conférence a pour objectif global de combler cette lacune et d'aider les autorités municipales et locales à élaborer un cadre de politique générale sans exclusion, ainsi que des mesures qui tiennent compte des migrants et de leur contribution au développement des villes. Plus précisément, la mise en commun de données d'expérience et de pratiques à cette occasion permettront : a) de faire le point des initiatives et programmes locaux mis en

œuvre pour gérer la migration à l'échelle locale ; b) de faire mieux comprendre la nécessité d'incorporer la migration dans la planification du développement local, national et mondial et de formuler des recommandations à cet effet ; c) de jeter des ponts entre les différents niveaux de gestion de la migration, et de déterminer comment l'OIM et d'autres acteurs pertinents peuvent renforcer leur aide aux autorités locales et nationales sur le plan des politiques, de la recherche et des opérations ; et d) de recenser les partenariats permettant de bien gérer la mobilité au niveau local. Enfin, l'OIM entend, au travers de cette conférence, sensibiliser les populations locales et leurs dirigeants à l'importance des contributions des migrants, et mettre en lumière les aspects positifs de la migration et les nouvelles possibilités de développement qu'elle peut offrir aux populations locales.

26 octobre – Première journée	
9h00 – 10h00	<i>Enregistrement</i>
10h00 – 10h45	SESSION D'OUVERTURE
	<p>William Lacy Swing, Directeur général de l'OIM (discours d'ouverture)</p> <p>Esther Alder, Maire de Genève (Suisse) (remarques de bienvenue)</p> <p>Aisa Kirabo Kacyira, Sous-Secrétaire générale et Directrice exécutive adjointe du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)</p> <p>Marta Cygan, Directrice, Stratégie et Affaires générales, Direction générale de la migration et des affaires intérieures, Commission européenne</p>
10h45 – 12h00	Session I : La migration dans les villes : Façonner l'avenir urbain
	<p><i>Les villes font face à d'incessants flux migratoires internes et internationaux qui contribuent à une densité et à une diversité de population croissantes, ainsi qu'à des liens d'interdépendance complexes entre les villes à l'échelle nationale, régionale et mondiale. Si ces flux croissants et complexes peuvent être difficiles à gérer, ils sont également porteurs d'importants avantages sous l'angle de la croissance et du développement des villes. Cette session sera l'occasion d'examiner comment les migrations internes et internationales façonnent la vie sociale, démographique et économique des villes du monde entier, ainsi que la façon dont les dirigeants locaux et municipaux s'adaptent à la dynamique démographique en mutation rapide due aux</i></p>

flux migratoires. Des pratiques exemplaires mises en œuvre pour gérer et exploiter le potentiel que revêt la migration pour le développement socioéconomique des villes seront présentées.

Débat général

Pour guider les débats, les questions proposées sont notamment les suivantes :

- *Comment les facteurs de migration sont-ils pris en considération dans les processus décisionnels municipaux ?*
- *Comment la migration contribue-t-elle à l'avenir des villes, et comment les mouvements de population sont-ils pris en considération ?*
- *Quelles sont les principales difficultés que pose la mobilité croissante vers les centres urbains ?*
- *Quels instruments de politique et dispositifs de gouvernance novateurs existe-t-il à l'échelle locale et régionale pour répondre aux problèmes que posent la diversité urbaine et la cohésion sociale dans les villes ?*
- *Comment les autorités locales ont-elles ajusté leurs politiques et services sociaux pour garantir l'accès des migrants à ces services ?*

Modérateur : Beris Gwynne, Directeur et Représentant de World Vision International auprès des Nations Unies à Genève (Suisse)

Orateurs :

- **Mark Owen Woyongo**, Ministre de l'intérieur (Ghana)
- **Firudin Nabiyeu**, Chef du Service national des migrations (République d'Azerbaïdjan)
- **Wu Hailong**, Représentant permanent de la République populaire de Chine auprès de l'Office des Nations Unies à Genève (Suisse)
- **Maureen Fallas**, Maire de Desamparados (Costa Rica)
- **Marie Price**, Professeur de géographie et en affaires internationales, Université George Washington, Washington, D.C. (Etats-Unis d'Amérique)
- **Kasségné Adjonou**, Président de l'Union des Communes (Togo)
- **Maurice Mbolela**, Secrétaire exécutif, Association des gouvernements locaux de Zambie

12h00 – 13h00	Session II : Intégration réussie des migrants : Reconnaître le rôle clé des autorités locales
	<p><i>Les maires se trouvent en première ligne de la gestion quotidienne de la migration. Ils jouent donc un rôle essentiel en matière de formulation et de mise en œuvre de politiques sans exclusive qui facilitent l'intégration des migrants dans la ville tout en améliorant leur bien-être et en maximisant leur contribution au développement socioéconomique de leurs communautés d'accueil et d'origine. En tant que dirigeants municipaux, il leur incombe de veiller à l'intégration et à la participation des migrants. Cette session sera l'occasion de débattre de la mission de cohésion sociale des maires et de leur rôle pour garantir l'intégration et la participation des migrants ainsi que la protection de leurs droits dans les villes par une planification globale des politiques locales. Elle traitera du rôle significatif que jouent les autorités locales – en raison de leur expérience directe au contact des migrants – pour promouvoir des sociétés sans exclusion par une reconnaissance de la contribution culturelle et sociale des migrants aux villes et par des mesures visant à sensibiliser la population locale aux incidences positives potentielles de la diversité.</i></p> <p><i>Débat général</i></p> <p><i>Pour guider les débats, les questions suivantes sont proposées :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Comment les maires peuvent-ils contribuer à une bonne gestion de la migration humaine, et comment peuvent-ils articuler l'aménagement urbain et des politiques migratoires bien conçues ?</i> • <i>Quel genre de stratégie locale peut être à même de favoriser la participation et l'intégration des migrants afin de faciliter le développement socioéconomique des villes ?</i> • <i>Comment les migrants s'en sortent-ils dans les villes ? Quel est leur niveau de santé et de bien-être, et à quelles difficultés d'intégration se heurtent-ils ?</i> • <i>Quel rôle revient aux autorités locales en matière d'élaboration des politiques de migration ? Comment ce rôle influence-t-il la bonne intégration des migrants ?</i> <p>Modérateur : Anders Knape, Vice-Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe</p>

	<p>Orateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Simon Henshaw, Premier Sous-Secrétaire d'Etat adjoint, Bureau de la population, des réfugiés et des migrations, Département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique • Gustavo Baroja, Préfet de la province de Pichincha (Equateur) • Jozias van Aartsen, Maire de La Haye (Pays-Bas) • Kagiso Calvin Thutlwe, Maire de Gaborone (Botswana) • Xie Xiaodan, Adjoint au maire de Guangzhou (Chine) • Thomas Fabian, Adjoint au maire de Leipzig (Allemagne), Président du Forum des affaires sociales d'Eurocités
13h00 – 15h00	<i>Déjeuner</i>
13h30 – 14h30	MANIFESTATION PARALLELE
	<p><i>Lancement du Livre blanc de l'OIM/ICMD : L'intégration de la migration dans le développement local et au-delà.</i></p> <p>Laura Thompson, Directrice générale adjointe de l'OIM (remarques liminaires)</p> <p>Présentateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cecile Riallant, Directrice du programme ICMD (Initiative conjointe pour la migration et le développement), PNUD, Bruxelles • Olivier Ferrari, Spécialiste des questions de migration et développement, OIM, Genève <p>Orateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • John Bongat, Maire de Naga (Philippines) • Amina Benkais Benbrahim, Déléguée à l'intégration pour le Canton de Vaud, Suisse • Olivier Le Masson, Coordonnateur des programmes, Chargé des partenariats Afrique et Europe, GRDR Migration–Citoyenneté–Développement, Paris
15h00 – 18h00	Session III : Les migrants façonnent les villes : Intégrer les migrants dans les programmes d'action locaux
	<p><i>Les répercussions des flux migratoires sur les villes sont multiples. Le type d'expérience faite par une ville au contact des migrants peut influencer la nature des politiques relatives à la migration que vont élaborer les élus locaux. Cette expérience peut aussi contribuer de manière déterminante à l'infléchissement du discours sur la migration et à l'amélioration de l'image de celle-ci dans l'opinion. Cette session sera l'occasion d'examiner la façon dont les</i></p>

autorités locales intègrent les facteurs de migration et les migrants dans la planification locale. Elle traitera du rôle des migrants en tant qu'artisans de leur ville, ainsi que de leur participation au développement de leurs communautés d'origine et de destination. Par leur talent et leurs diverses contributions, ils apportent leur pierre au succès et à la compétitivité des villes à l'échelle mondiale.

Les villes qui se sont dotées de bonnes stratégies d'intégration attirent des migrants mieux qualifiés, des esprits novateurs, des investisseurs, des étudiants, des migrants de retour et des diasporas, et profitent ainsi de leur investissement dans des politiques ouvertes aux migrants. La mobilité des talents parmi les jeunes migrants, en particulier, pourrait être abordée sous l'angle de leurs contributions aux villes et des facteurs susceptibles de faire obstacle à ces contributions. Des pratiques exemplaires en matière de planification locale tenant compte des migrants seront présentées, et les défis auxquels se heurtent les autorités locales pour tirer pleinement profit du potentiel économique des contributions des migrants seront analysés. Enfin, cette session permettra d'examiner la contribution des diasporas au développement économique local dans les pays de destination et d'origine.

Débat général

Pour guider les débats, les questions proposées sont notamment les suivantes :

- Comment les migrants façonnent-ils l'image des villes, et comment celles-ci peuvent-elles tirer pleinement avantage de ce qu'apportent les migrants avec eux ?*
- Comment les autorités locales façonnent-elles l'image des migrants dans l'opinion ? Œuvrent-elles en faveur de villes caractérisées par la diversité et soucieuses d'intégration ?*
- Quelles pratiques exemplaires existe-t-il en matière d'intégration des migrants et de leurs besoins dans la planification locale ? Quelles pourraient être les conséquences d'une exclusion des migrants de ce processus ?*
- Dans quelle mesure le bien-être d'un migrant se répercute-t-il sur sa capacité de contribuer au développement de sa ville ?*
- Quels bénéfices les villes retirent-elles du rôle des diasporas consistant à jeter des ponts entre les villes d'origine et de destination et à promouvoir leur développement socioéconomique ?*

15h00 – 16h30	<p>Modérateur : Howard Duncan, Directeur exécutif du Projet Metropolis, Université de Carleton (Canada)</p> <p>Orateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • John Bongat, Maire de Naga (Philippines) • Caroline Bi Bongwa, Maire de Bamenda (République du Cameroun) • Juan Carrasco, Maire de Quilicura (Chili) • Thomas Moens, Conseiller au Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration (Belgique) • Jakob Smits, Directeur, Centre d'accueil « Petit Château », Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) (Belgique) • Salomé Ndayisaba, Directrice Générale de l'Inspection Diplomatique, de la Diaspora et de la Communication au Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale (Burundi) • Dolores López, Commissaire pour les questions de migration, Conseil municipal de Barcelone (Espagne)
16h30 – 18h00	<p>Modérateur : Fernando Murillo, Architecte urbaniste, Buenos Aires (Argentine)</p> <p>Orateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manuela Carmena, Maire de Madrid (Espagne) • Kojo Bonsu Wiafe, Maire de Kumasi (Ghana) • Leoluca Orlando, Maire de Palerme (Italie) • Mariama Adamou, Maire de Karofane (Niger) • Ezequiel Milla Guerra, Maire de La Unión (El Salvador) • Nisha Agarwal, Commissaire pour les questions d'immigration, New York (Etats-Unis d'Amérique) • Lefteris Papagiannakis, Président du Conseil pour l'intégration des migrants de la municipalité d'Athènes (Grèce)
18h15 – 20h00	<i>Réception : Serpentine Bar</i>
	<i>Fin de la première journée</i>

27 octobre – Deuxième journée	
10h00 – 11h00	Lancement du rapport <i>Etat de la migration dans le monde 2015 – Les migrants et les villes : de nouveaux partenariats pour gérer la mobilité</i>
	<p>Orateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • William Lacy Swing, Directeur général de l'OIM • Marie Price, Professeur de géographie et en affaires internationales, Université George Washington, Washington, D.C. (Etats-Unis d'Amérique) • Yu Zhu, Professeur, Faculté de géographie, Directeur du Centre de recherche sur la population et le développement, Université normale de Fujian, Fuzhou (Chine) • June J.H. Lee, Rédacteur en chef, Etat de la migration dans le monde 2015, OIM
11h00 – 13h00	Session IV : Les migrants en situation de vulnérabilité dans les villes
11h00 – 12h00	<p><i>Répondre aux vulnérabilités associées aux crises migratoires urbaines</i></p> <p><i>Souvent, les villes accueillent un grand nombre de migrants et de personnes déplacées par un conflit, une catastrophe ou d'autres chocs. Leur afflux, surtout s'il est massif et soudain, peut mettre à rude épreuve la capacité des municipalités et du marché local à offrir un accès suffisant à des terres, à un logement, à des moyens de subsistance, aux services de santé et à l'éducation. Il n'est pas rare que les migrants et les personnes déplacées – notamment les plus vulnérables d'entre eux – se heurtent à des obstacles qui les empêchent d'accéder à des ressources et à des facilités essentielles, ce qui se traduit fréquemment par des formes de marginalisation et d'insécurité particulières, ainsi que par une vulnérabilité accrue lorsque la ville d'accueil est touchée par une catastrophe naturelle ou provoquée par l'homme. Si les conditions dans lesquelles se produit cette marginalisation peuvent être imputables aux politiques migratoires nationales, c'est à l'échelle locale que se développent la résilience et le bien-être des migrants, dans l'intérêt de toute la communauté urbaine. Cette session sera l'occasion d'examiner la façon dont des villes ont répondu aux pressions liées à des afflux de population, comment elles ont prévenu ou remédié aux vulnérabilités particulières des migrants et des personnes déplacées en cas de choc ou de crise, et comment elles ont mis à profit les capacités des nouveaux arrivants pour réduire les risques, renforcer la résilience et promouvoir le bien-être de tous les habitants de la ville.</i></p>

	<p><i>Débat général</i></p> <p><i>Pour guider les débats, les questions suivantes sont proposées :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Quelles sont les données d'expérience des villes qui ont géré des afflux massifs de migrants ou de personnes déplacées par une crise ?</i> • <i>Comment répondre aux vulnérabilités et aux besoins particuliers des migrants urbains et des personnes déplacées dans une ville ? Des réponses spécifiques sont-elles requises ?</i> • <i>Quelles réponses ont été mises en place à l'échelle locale pour associer les migrants et les personnes déplacées aux mesures visant à prévenir, préparer et gérer des crises urbaines (naturelles et provoquées par l'homme) et à s'en relever ?</i> • <i>Comment les migrants, les diasporas et les communautés d'origine peuvent-ils contribuer au renforcement de la résilience des villes de destination et des localités dans les pays d'origine ?</i> <p>Modérateur : Gordon McGranahan, Chercheur, Institute of Development Studies, Université de Sussex, Brighton (Royaume-Uni)</p> <p>Orateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liduvina Magarín, Vice-Ministre chargée des Salvadoriens de l'étranger, (El Salvador) • Yacinthe Wodobode, Présidente de la délégation spéciale de Bangui (République centrafricaine) • Iman Icar, Adjoint au maire de Mogadiscio (Somalie) • Valerio Neri, Directeur général, Save the Children (Italie) • Cristiana Fragola, Directrice régionale pour l'Europe et le Moyen-Orient de 100 Resilient Cities, Rockefeller Foundation, Londres (Royaume-Uni)
12h00 – 13h00	<p><i>Les migrants et les villes : partenariats en matière de santé</i></p> <p><i>La santé des migrants urbains est un sujet de préoccupation particulier car les conditions dans lesquelles nombre d'entre eux vivent et travaillent, leur isolement fréquent, leur perte d'emprise et l'absence de capital social les rendent vulnérables aux problèmes de santé. Les villes contemporaines présentent une grande disparité sous l'angle des profils sanitaires. Les migrants comptent parmi les populations les plus désavantagées et les plus vulnérables, surtout ceux qui sont en situation irrégulière, sans protection sociale en matière de santé, telle qu'une assurance maladie, ou qui ont des besoins sanitaires particuliers, tels que les femmes et les enfants. Agir sur les déterminants de la santé</i></p>

des migrants en améliorant l'accès de ceux qui résident dans les villes à des services de santé de qualité, ainsi que les conditions dans lesquelles ils vivent et travaillent, procède d'une stratégie de santé publique avisée et est une condition sans laquelle il ne saurait y avoir de développement urbain durable. Outre le fait que la santé est un droit de l'homme, la maladie a, pour le migrant, sa famille et la société dans son ensemble, des conséquences sociales et économiques néfastes, limitant le degré d'instruction et les possibilités d'emploi, ce qui entretient la pauvreté, la marginalisation et un mauvais état de santé.

Cette table ronde sera l'occasion de débattre de l'interaction entre les questions de santé, de migration et de développement à l'échelle des villes, et d'exposer différents points de vue sur la façon de réduire les vulnérabilités des migrants en matière de santé grâce à des partenariats bien conçus. Des représentants de villes, d'organisations internationales et de la société civile échangeront leurs points de vue sur les principaux défis que pose la santé dans le contexte migratoire à l'échelle des villes, et mettront en commun les expériences menées avec succès par des villes qui ont renforcé la participation des migrants aux processus décisionnels urbains et amélioré leur accès, entre autres, aux services de santé élémentaires. Les solutions novatrices, participatives et concrètes appellent des partenariats plus larges et une nouvelle prise de conscience.

Débat général

Pour guider les débats, les questions proposées sont notamment les suivantes :

- Quels exemples importants existe-t-il qui illustrent la façon dont des données pertinentes sur la santé et le statut social des migrants urbains contribuent à l'élaboration de politiques avisées ?*
- Quels outils de sensibilisation existe-t-il qui permettent d'autonomiser les migrants et de garantir leur inclusion dans les services sociaux, et notamment les services de santé, afin d'éviter leur marginalisation ?*
- Comment informer au mieux les migrants et les fournisseurs de services de santé des droits et des moyens de naviguer dans le système en vue de maximiser la couverture médicale ?*
- Quelles sont les préoccupations particulières que causent les femmes migrantes, notamment en ce qui concerne la santé sexuelle et reproductive ?*

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Quelles sont les difficultés particulières engendrées par l'augmentation du nombre de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays vivant en milieu urbain hors de camps, au regard des catastrophes naturelles et des conflits actuels ?</i> • <i>Comment nouer un dialogue intervilles et mobiliser la diaspora pour mettre en commun les bonnes pratiques et renforcer les capacités des fournisseurs de services de santé ?</i> <p>Modérateur : Davide Mosca, Directeur, Santé et migration, OIM</p> <p>Orateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gilbert Cedillo, Membre du conseil municipal de Los Angeles (Etats-Unis d'Amérique) • Djibril Diallo, Conseiller spécial du Directeur exécutif d'ONUSIDA, Président du Réseau de la Renaissance africaine et de la Diaspora, New York (Etats-Unis d'Amérique) • Nonceba Molwele, Conseiller, Membre du Comité de Mairie de Johannesburg chargé du développement sanitaire et social (Afrique du Sud) • Amara Quesada-Bondad, Directrice exécutive d'Action for Health Initiatives Inc. (ACHIEVE), Quezon City (Philippines) • Alex Ross, Directeur du Centre de l'Organisation mondiale de la Santé pour le développement sanitaire, Kobe (Japon)
13h00 – 15h00	<i>Déjeuner</i>
13h30 – 14h30	MANIFESTATION PARALLELE
	<p><i>Des migrants content les villes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Lancement de la campagne de l'OIM, I am a migrant</i> • <i>Documentaire sur Le parcours d'enfants migrants dans des villes par l'OIM et Save the Children</i>
15h00 – 15h30	SESSION : VOIX DE MIGRANTS
	<p>Modérateur : Azzouz Samri, Chef, Division des organes directeurs, OIM</p> <p>Orateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anta Sane, Professeur, Université Howard et Community College de l'Université du District de Columbia (Etats-Unis d'Amérique) • Xyza Cruz Bacani, Photographe, Hong Kong (Chine)

15h30 – 16h30	Session V : Coordination des autorités locales et centrales pour une bonne gouvernance des migrations
	<p><i>La migration contribue de manière décisive à la transition urbaine mondiale. L'avenir des villes et des pays dépendra de la façon dont cette transition est gérée. Les migrations et leur bonne gouvernance jouent un rôle déterminant dans l'aménagement urbain et le développement durable. Cette session sera l'occasion de se pencher sur la façon dont les autorités centrales et locales se partagent la gouvernance des migrations dans les différents domaines, dont l'immigration, l'éducation, la santé et le travail. Des exemples de coordination entre autorités nationales et locales aux fins d'élaboration de politiques migratoires locales et nationales seront présentés sous la forme d'études de cas. Une attention particulière sera portée aux incidences positives des processus d'élaboration des politiques menés en concertation par les autorités de niveaux différents sur le bien-être des migrants et le développement socioéconomique non seulement des villes, mais aussi des pays d'accueil. Les obstacles à une gouvernance partagée et à l'élaboration commune de politiques de migration seront identifiés, et de bonnes pratiques seront partagées.</i></p> <p><i>Débat général</i></p> <p><i>Pour guider les débats, les questions suivantes sont proposées :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Quelles sont les bonnes pratiques en place permettant une gouvernance des migrations partagée entre les autorités centrales et locales ?</i> • <i>Quels mécanismes institutionnels sont nécessaires pour permettre aux autorités centrales et locales de mettre en place des processus décisionnels communs en matière de gouvernance des migrations ?</i> • <i>Quelles sont les conséquences négatives d'une absence de coopération entre les autorités centrales et locales en matière de gouvernance des migrations ?</i> • <i>Certains aspects de la gouvernance des migrations pourraient-ils être transférés aux autorités locales ?</i> <p>Modérateur : François Decoster, Président de la commission pour les affaires institutionnelles intérieures et relations extérieures (CIVEX) du Comité des régions de l'Union européenne, membre du Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais et Maire de Saint-Omer</p>

	<p>Orateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emilia Bjuggren, Adjointe au maire de Stockholm (Suède) • Khalifa Ghoula, Conseiller des Services Publics au Secrétariat d'Etat à l'Immigration et à l'Intégration Sociale, Ministère des Affaires Sociales (Tunisie) • William Cobbett, Directeur, Cities Alliance (Belgique) • Catalin Grosu, Director en charge des affaires étrangères et du protocole, Mairie de Bucarest (Roumanie)
16h30 – 17h30	<p>Session VI : Les migrants et les villes : De nouveaux partenariats pour gérer la mobilité</p>
	<p><i>Cette session sera l'occasion de présenter des partenariats novateurs noués entre autorités nationales et locales pour gérer la migration à l'échelle locale. Des partenariats mis en place entre municipalités pour gérer la contribution des migrants aux communautés d'origine et de destination, de même que des partenariats institués entre des migrants, la société civile et le secteur privé seront également présentés. Enfin, cette session abordera le rôle que jouent les organisations internationales et spécialisées pour appuyer les efforts des villes visant à promouvoir des migrations ordonnées.</i></p> <p><i>Débat général</i></p> <p><i>Pour guider les débats, les questions suivantes sont proposées :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Comment les migrants contribuent-ils à l'établissement de partenariats entre les villes d'origine et de destination? En quoi les diasporas contribuent-elles à relier les villes et à promouvoir le codéveloppement ?</i> • <i>Comment les organisations internationales et non gouvernementales ainsi que le secteur privé peuvent-ils aider les villes à renforcer leurs capacités aux fins de gestion des migrations ?</i> • <i>Quelles sont les pratiques exemplaires en matière de partenariats public-privé noués dans le domaine de la gestion des migrations ?</i> • <i>Comment les villes se partagent-elles les informations pour mettre en œuvre une bonne gestion des migrations ?</i> <p>Modératrice : Laura Thompson, Directrice générale adjointe de l'OIM</p>

	<p>Orateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ferran Bel, Maire de Tortose (Espagne) • Liu Gyoung-gee, Maire adjoint du Gouvernement métropolitain de Séoul (République de Corée) • Hubert Julien-Laferrière, Maire du 9ème arrondissement de Lyon, Vice-Président de Grand Lyon Habitat, Représentant de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) (France) • Jaime Lanaspá Gatnau, Membre du Conseil d’administration, Fondation « la Caixa », Barcelone (Espagne) • David Burrows, Directeur, Organisations internationales, Secteur public mondial, Microsoft
17h30 – 18h00	<i>Synthèse et remarques de clôture</i>
	<i>Clôture de la conférence</i>

Document de travail

Conférence sur les migrants et les villes

Migration et planification locale : Questions, chances et partenariats

Introduction

Les corrélations entre la migration, la gouvernance urbaine et la planification des politiques sont complexes. C'est pourquoi le présent document, loin de prétendre à l'exhaustivité, entend donner un aperçu des chances et des défis – et de l'importance – que présente l'articulation des politiques et des initiatives relatives à la migration avec la gouvernance urbaine et locale. Il s'appuie sur l'expérience de l'OIM et sur les notions développées dans le contexte du Rapport *Etat de la migration dans le monde 2015*, consacré aux migrants et aux villes, qui enrichiront les discussions de la Conférence.

Plus précisément, ce document présente la vision de la migration défendue par l'OIM : une question complexe qui a des effets positifs et négatifs dans de multiples domaines de l'action publique à l'échelle locale qui, à leur tour, se répercutent sur elle. C'est pourquoi l'établissement de liens entre la migration et les politiques urbaines exige non seulement de prendre acte des complexités propres à la migration, mais également de veiller à la concertation entre les divers acteurs, y compris les migrants eux-mêmes, et à tous les niveaux, de l'échelon local à l'échelon international.

La migration, une question transversale dans la planification locale

Plus de la moitié de la population mondiale (54 % en 2014) vit dans les villes. On s'attend à ce qu'en 2050, cette proportion passe à 66 %¹. On escompte que la quasi-totalité de l'accroissement de la population mondiale au cours des prochaines décennies – 2,7 milliards de personnes – se produira dans les centres urbains des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, où la réduction de la pauvreté est lente et où la fourniture de services de base demeure largement insuffisante². La forte croissance de la population urbaine exerce de lourdes pressions sur les infrastructures, l'environnement et le tissu social des villes.

¹ Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (New York, 2014).

² DAES, *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision* (New York, 2012).

En conséquence, l'urbanisation est l'un des grands défis actuels de toutes les sociétés du monde et, face à son développement rapide, il importe de définir des stratégies d'aménagement urbain qui tiennent compte des autres grands enjeux du moment, tels que les modifications de l'environnement, la pauvreté et les inégalités.

Parmi les facteurs déterminants de cette urbanisation rapide, la mobilité humaine joue un rôle essentiel, de même que d'autres tendances démographiques telles que la fertilité et la longévité. De fait, pour de nombreuses villes, la migration est devenue un déterminant de l'accroissement de la population et des répartitions par âge plus important que la fertilité et la mortalité³.

La migration est donc un paramètre fondamental que l'aménagement urbain ne saurait ignorer, d'autant qu'elle présente des difficultés sous l'angle de la densification démographique, mais aussi en ce qui concerne la dynamique socioéconomique qui la caractérise. Les migrants apportent des réseaux et des valeurs qui, dès lors qu'ils sont dûment pris en considération, peuvent constituer de précieux atouts pour les territoires d'origine et de destination.

Outre leur rôle dans l'évolution démographique, les migrants contribuent, du fait de leur mobilité, à relier les villes et les territoires de plusieurs manières :

- Souvent, les migrants conservent des liens avec leur territoire d'origine, et plus précisément avec leur famille et leurs amis restés au pays, ce qui donne lieu à toutes sortes de dynamiques transterritoriales qui vont bien au-delà des rapatriements de fonds ;
- Les migrants qui retournent temporairement ou définitivement chez eux peuvent mettre à profit les capacités et les réseaux développés pendant leur séjour dans le territoire d'accueil en vue d'accroître les chances d'un retour réussi ;
- Les migrants et leurs associations peuvent contribuer au développement des territoires d'origine et d'accueil, directement (par des initiatives individuelles ou collectives ou par les échanges commerciaux) et indirectement (à la faveur des réseaux transnationaux et translocaux) ;
- L'installation de communautés de migrants dans certaines villes peut déboucher sur la création ou la consolidation de couloirs de migration qui, grâce aux relations commerciales et aux réseaux sociaux et culturels, peuvent relier les territoires d'accueil et d'origine et, parfois, ouvrir la voie à une coopération décentralisée ;

³ R. Skeldon, "Global migration: demographic aspects and its relevance for development", UNDESA Technical Paper No. 2013/6 (New York, 2013).

- Les personnes qui migrent vers différents endroits pendant leur vie développent et consolident les réseaux transnationaux et translocaux constitués entre les villes et les territoires.

Ces dynamiques permettent de renforcer les vastes réseaux transnationaux, translocaux et multidirectionnels qui relient les villes. Ceux-ci pourraient constituer d'immenses atouts pour la planification du développement dans les centres urbains dès lors qu'ils sont bien compris et pris en considération. C'est pourquoi il y a lieu de s'intéresser à la relation entre la migration et l'aménagement urbain, non seulement sous l'angle des difficultés que posent les flux migratoires et la rapide croissance démographique pour les infrastructures, le logement, la fourniture des services et les possibilités offertes, mais aussi au regard des chances que peut offrir la migration si elle est bien gérée et intégrée dans tous les échelons décisionnels. De fait, pour intégrer la migration dans la planification locale et l'aménagement urbain, il faut avoir conscience qu'elle est un phénomène transversal qui influe sur – et est influencé par – la plupart des domaines d'action publique nationaux et locaux. Cette prise de conscience suppose, en outre, d'admettre que la plupart des territoires sont à la fois des lieux d'accueil, d'origine et de transit et que, par conséquent, il y a lieu d'abandonner le discours centré sur l'immigration et l'émigration (ou une vision abusivement simplifiée selon laquelle le Sud regrouperait les territoires d'origine et le Nord, les territoires d'accueil) pour admettre que la migration procède d'une dynamique transnationale ou translocale et multidirectionnelle. Le fait que près de la moitié des citoyens dans le monde réside dans toutes sortes d'établissements relativement petits de moins de 500 000 habitants⁴ donne une idée de la densité des réseaux transnationaux et translocaux que les migrants peuvent créer d'une ville à l'autre.

D'où l'importance de politiques de gestion avisées, sans lesquelles le développement urbain ne saurait être inclusif. A cet égard, il est de plus en plus communément admis que les autorités locales et, plus généralement, les acteurs locaux (y compris la société civile et le secteur privé) jouent un rôle déterminant pour rattacher la migration à l'aménagement urbain et au développement. Du fait de leur proximité, les autorités locales connaissent mieux que quiconque les réalités locales et sont les mieux à même d'intégrer la migration dans la planification locale, en tenant compte des chances et des défis mondiaux et des particularités locales. Les récentes tendances à la décentralisation renforcent encore l'importance que revêtent les acteurs locaux en tant que partenaires stratégiques pour définir et mettre en œuvre des politiques et des mesures relatives à la migration qui ont des incidences mondiales sur la dynamique de la population.

⁴ DAES, 2014, op. cit.

La migration, une donnée essentielle de l'aménagement urbain

Ces dernières décennies, surtout dans les pays du Sud, des migrations urbaines mal gérées ont souvent débouché sur l'adoption de solutions informelles ou inefficaces pour pourvoir aux besoins fondamentaux et remédier à l'exclusion des migrants de l'accès aux terres, au logement et au marché du travail, ainsi qu'aux services de santé et d'éducation. Selon des estimations du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), un habitant sur trois des villes des pays en développement habite dans un taudis abritant des migrants et d'autres citoyens pauvres⁵.

Cependant, une installation en ville offre la possibilité d'améliorer considérablement son bien-être, en permettant d'échapper aux effets des aléas sur des moyens de subsistance ruraux fragiles, et d'accéder à diverses possibilités d'emploi ainsi qu'à des services sanitaires et éducatifs de meilleure qualité. Si, dans les zones rurales, la promotion de l'accès aux services de base et aux facilités demeure un défi majeur, des migrations bien gérées en direction des villes ont le potentiel d'améliorer le bien-être de ceux qui s'y installent, mais aussi de ceux qui restent, tout en contribuant à une dynamique socioéconomique positive dans les zones urbaines de destination.

En favorisant l'inclusion socioéconomique des migrants dans leur lieu d'accueil grâce à la fourniture de services et de facilités, on garantit leur intégration dans la vie locale. Celle-ci englobe la participation à l'économie (au marché du travail ainsi qu'à la fiscalité et à la protection sociale), de même qu'à la culture et à la société locales. A cet égard, une approche de la migration fondée sur les droits et conjuguée à la fourniture de services pertinents est l'un des facteurs déterminants de l'intégration. Des études récentes ont fait apparaître d'étroites corrélations entre une bonne fourniture de services incluant les migrants et le développement urbain dans les grandes économies émergentes⁶.

En appliquant une gouvernance urbaine plus soucieuse d'inclusion, des villes raccordent la cohésion sociale urbaine à la croissance économique et à la compétitivité mondiale⁷. Il est essentiel de veiller à la participation et à l'inclusion des migrants dans leurs territoires d'accueil si l'on veut bâtir des communautés stables, ouvertes et dynamiques qui garantissent l'avenir socioéconomique d'un pays, et si l'on veut que les migrants participent directement et indirectement au développement de leurs territoires d'origine.

⁵ ONU-Habitat, *L'état des villes dans le monde 2006/7* (Nairobi, 2006).

⁶ Economic Policy Forum et Institut chinois de réforme et de développement, Rapport sur la table ronde intitulée "Urbanisation and Migration: Creating Equitable Access to Basic Services", 3 novembre 2013, Haikou, province de Hainan (Chine).

⁷ Metropolis, *Integrated Urban Governance: The Way Forward*, Commission 3 Manual (2011).

Il faut que les autorités locales soient déterminées à tenir compte de la migration à tous les niveaux des politiques urbaines afin de renforcer le statut d'acteurs locaux des migrants. Plusieurs mesures permettent de promouvoir l'inclusion et la cohésion sociales, telles que celles qui visent à combattre la xénophobie, à permettre aux migrants d'accéder aux informations et aux services, à faciliter leur accès au marché du travail et à favoriser leur participation à la vie politique et sociale.

Il importe que l'action des pouvoirs publics locaux tienne compte de la complexité du phénomène migratoire et qu'elle ne limite pas celui-ci aux rapatriements ou aux entrées et sorties du territoire. Il est important qu'elle tienne également compte de la dynamique transnationale. Par leur position, les autorités locales peuvent intervenir d'un bout à l'autre du cycle migratoire, depuis la fourniture d'informations aux migrants potentiels à l'intégration des nouveaux venus ou la réintégration des migrants de retour, en passant par l'inclusion des migrants dans la vie socioéconomique ou la promotion des liens transnationaux et translocaux. En leur qualité de fournisseurs de services responsables des institutions décentralisées, les autorités locales sont en première ligne pour élaborer des politiques publiques qui profitent tout à la fois aux migrants et à l'ensemble de la population.

Gestion urbaine et crises humanitaires

Dans le contexte des crises humanitaires également il est important de corréliser la gestion des migrations, l'aménagement urbain et la planification locale.

Les mouvements de population vers, dans et entre les zones urbaines sont de plus en plus fréquents lors de crises humanitaires. Si, en temps de crise, les villes offrent souvent une sécurité relative et un accès protégé aux ressources et aux facilités, constituant ainsi une destination naturelle pour les populations fuyant les zones touchées, il n'en reste pas moins que les zones urbaines sont aussi, de plus en plus souvent, le théâtre de crises migratoires car les conflits et les catastrophes touchent de plus en plus les villes. En outre, la majorité des personnes mobiles (migrants économiques, étudiants, personnes déplacées et réfugiés) vivent en milieu urbain, si bien que leurs besoins et vulnérabilités propres en temps de crise doivent être spécifiquement pris en considération dans les mesures de planification et d'intervention en cas de situation d'urgence urbaine.

Pour ceux qui sont chargés de gérer les risques et les situations d'urgence, le paysage urbain présente un ensemble de difficultés propres : diversité des populations touchées, concentration des personnes et des biens, concertation entre divers acteurs et continuité des conditions de

vulnérabilité engendrées par une crise et existant préalablement à la crise. Tous ces facteurs exigent des différents acteurs qu'ils repensent et révisent les modèles de préparation et d'intervention existants.

Des mouvements de population soudains et massifs mettent les villes à rude épreuve et constituent une gageure pour les acteurs locaux, y compris les autorités municipales, les fournisseurs de services, les entreprises privées et les communautés d'accueil. Mal gérés, ils peuvent nuire durablement au bien-être et à la sécurité des personnes, notamment en réduisant l'accès à l'emploi, à la santé publique, à l'éducation, à l'eau potable et à l'assainissement et, ce faisant, attiser les tensions au sein des communautés d'accueil. Les autorités municipales, le secteur privé et les organisations non gouvernementales ont un rôle décisif à jouer pour réduire les vulnérabilités potentielles des migrants forcés dans les villes. Il est indispensable de garantir l'accès de tous aux services et aux facilités de base si l'on veut s'attaquer avec succès aux déplacements, promouvoir l'intégration des nouveaux venus dans le tissu social et créer des établissements humains plus durables.

Les migrants, les villes et la gouvernance – l'importance des partenariats

Malgré les progrès réalisés dans certaines villes, les autorités municipales ne jugent pas prioritaire d'intégrer la migration dans la planification locale. Or, pour définir le bien-être et la résilience des migrants, il est essentiel d'adopter des mesures, des politiques et des plans locaux soucieux d'inclusion, surtout à l'échelle des villes. Des instruments et des institutions qui fonctionnent bien doivent également être mis en place à l'échelle nationale et internationale.

Dans plusieurs villes et territoires du Sud comme du Nord, toutefois, les autorités locales, la société civile, les associations de la diaspora élaborent, isolément ou en partenariat, des initiatives locales dont les effets sont variés. Depuis les années 1990, certains Etats reconnaissent l'importance de l'échelon local dans le cadre du codéveloppement, tandis que la communauté internationale noue de plus en plus de partenariats avec des acteurs locaux⁸.

De fait, la reconnaissance croissante dont jouissent les acteurs locaux sur la scène internationale ouvre d'énormes possibilités de partenariats à tous les niveaux, de l'échelon local au niveau international, à l'intérieur des Etats et par-delà les frontières.

De tels partenariats et échanges soulèvent la question, importante, de la concertation et de la cohérence politique. A cet égard, il y a lieu d'intégrer

⁸ A cet égard, il convient de citer l'Initiative conjointe pour la migration et le développement, une initiative interinstitutions financée par la Commission européenne et la Direction du développement et de la coopération de la Suisse, www.migration4development.org.

la migration dans les politiques et la planification sectorielles à l'échelle nationale⁹, tout en élaborant des mécanismes de concertation pour garantir la cohérence des politiques nationales et locales, afin de mettre en place des politiques locales avisées qui reflètent les particularités de chaque territoire ainsi que les chances et les défis nationaux et mondiaux liés à la migration.

De même, la diversité des acteurs avec lesquels des partenariats peuvent être noués soulève la question de l'adhésion pleine et entière et de la participation. Au Nord comme au Sud, l'importance de ces facteurs est de plus en plus reconnue, si bien que des mécanismes sont mis en place qui facilitent l'adoption d'approches multipartites. Celles-ci consistent notamment à créer des institutions officielles ou officieuses qui expriment la position de toutes les parties prenantes, y compris les groupes de migrants, tant à l'intérieur d'un pays qu'à l'étranger¹⁰.

Envisager la migration comme une dynamique transnationale, et les migrants internationaux comme des parties prenantes en matière de formulation des politiques locales, ouvre des possibilités sous l'angle de mécanismes de coopération décentralisés qui relient des territoires locaux ou régionaux par-delà les frontières.

En outre, les acteurs potentiels sont nombreux, les possibilités de partenariat vastes, et les initiatives en place variées. D'où l'utilité de mettre en place des structures de dialogue qui prennent acte de ces dynamiques pour identifier et examiner leurs points forts et leurs carences, afin de faire connaître les bonnes pratiques suivies et les enseignements tirés et de stimuler l'innovation en matière de formulation des politiques et d'établissement de partenariats. Ce processus est déjà à l'œuvre dans diverses enceintes internationales, telles que le Forum des maires sur la mobilité, la migration et le développement, qui a tenu sa première session à Barcelone en 2014, et dont la deuxième est prévue à Quito en 2015. La Conférence sur les migrants et les villes réunira des acteurs nationaux et locaux compétents pour débattre, pour la première fois au sein d'un forum mondial sur les politiques, de la dynamique complexe de la mobilité humaine à l'échelle municipale et locale, et déterminer les modalités de gestion des risques et de maximisation des possibilités de développement.

Conclusion

Le présent document donne un aperçu des questions, des chances et des défis liés à la mise en corrélation de la migration avec la planification locale et

⁹ Voir : Groupe mondial sur la migration, *Mainstreaming Migration into Development Planning: A handbook for policy-makers and practitioners* (OIM, 2010).

¹⁰ L'European Migrant Integration Academy est un bon exemple d'approche multipartite (www.eu-mia.eu/content_view).

l'aménagement urbain, ainsi que certaines des raisons pour lesquelles il importe de considérer ce lien comme fondamental pour le développement des centres urbains du monde entier. Les principaux points examinés peuvent être résumés comme suit :

- La migration est l'un des principaux facteurs qui contribuent à la croissance urbaine et, à ce titre, doit être incorporée dans l'aménagement urbain.
- La migration présente des défis, mais aussi des chances, pour l'aménagement urbain. Il est indispensable de disposer de ressources et de capacités adaptées en matière de fourniture de services et de facilités si l'on veut faire face à la forte croissance démographique. En outre, l'existence de liens transnationaux et locaux et la diversité engendrée par la migration peuvent être profitables aux territoires d'accueil et de destination dès lors qu'elles sont bien gérées et correctement promues.
- Pour relever les défis de la migration à l'échelle locale et tirer parti des chances qu'elle offre, il importe de reconnaître qu'il s'agit d'une question transversale qui a des effets positifs et négatifs sur la plupart des domaines politiques nationaux et locaux et qui est influencée par eux.
- Ce principe s'applique aussi dans le contexte des crises humanitaires. Les autorités municipales, le secteur privé et les organisations non gouvernementales contribuent de manière essentielle à la réduction des vulnérabilités potentielles des migrants forcés dans les villes. Un accès inclusif aux services de base et aux facilités est fondamental pour répondre avec succès aux déplacements, promouvoir l'intégration des nouveaux venus dans le tissu urbain et créer des établissements humains plus durables.
- Il est de mieux en mieux admis que les acteurs locaux jouent un rôle clé pour relever les défis et saisir les chances que présentent les corrélations entre la migration, l'urbanisation et les aspects mondiaux connexes. Ils contribuent de manière déterminante à la gouvernance des migrations.
- La gouvernance des migrations suppose de nouer des partenariats stratégiques avec l'ensemble des acteurs (institutions, société civile et secteur privé) à l'échelle locale, nationale et internationale, tant à l'intérieur des frontières qu'au-delà. Il conviendrait que divers secteurs soient représentés dans ces partenariats et que ceux-ci associent les migrants et les groupes de migrants.
- Etant donné la multiplicité des acteurs en jeu et des initiatives en place, il est important de créer des enceintes de dialogue, telles que le Dialogue international sur la migration, pour mettre à profit les bonnes pratiques suivies et les enseignements tirés, et pour promouvoir la cohérence politique à tous les niveaux.



Organisation internationale pour les migrations (OIM)