

NATIONS UNIES

CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERALE
E/2235
28 mai 1952
FRANCAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

Quatorzième session
Point 19 de l'ordre du jour

MIGRATION

Rapport présenté au Conseil économique et social par le Directeur général du Bureau international du Travail, conformément à la résolution 396 (XIII) du Conseil, en date du 25 août 1951, relative au financement international de l'émigration européenne

1. Le Conseil économique et social, à sa treizième session (qui s'est tenue à Genève du 30 juillet au 15 septembre 1951), après avoir examiné dans son ensemble le rapport sur le Financement international de l'émigration européenne^{1/}, présenté par le Secrétaire général, a adopté la résolution 396 (XIII), qui déclare notamment :

"Le Conseil économique et social,

Ayant pris acte du rapport présenté par le Secrétaire général en exécution de la résolution 308 C (XI) du Conseil, relative au financement international de l'émigration européenne,

Considérant que l'Organisation internationale du travail a convoqué à Naples, pour le 2 octobre 1951, une Conférence sur les migrations, en y invitant les Etats intéressés au problème de la migration européenne et les autres organisations internationales intéressées, pour examiner les moyens d'étendre la coopération internationale et envisager un programme d'action pratique dans le domaine des migrations,

^{1/} Document E/2019

1. Invite l'Organisation internationale du Travail à porter à l'attention de la Conférence sur les migrations le rapport du Secrétaire général et les comptes rendus relatifs à la discussion du rapport par le Conseil;

.....

3. Prie l'Organisation internationale du Travail de faire rapport à la prochaine session du Conseil sur les mesures que l'Organisation aura prises ou envisage de prendre pour donner suite aux recommandations de la Conférence de Naples".

2. Conformément à cette résolution, l'OIT a communiqué à la Conférence des migrations (qui s'est tenue à Naples du 2 au 16 octobre 1951) ^{2/} le rapport du Secrétaire général sur le financement international de l'émigration européenne ^{3/} et les comptes rendus des débats qui se sont déroulés au sein du Conseil économique et social au sujet de ce rapport. ^{4/}

^{2/} Les pays suivants étaient représentés à la Conférence des migrations : République fédérale d'Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Danemark, Equateur, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Norvège, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie, Uruguay, Venezuela. Le Saint-Siège, la Bolivie et Costa-Rica avaient envoyé des observateurs.

Etaient également représentées les organisations intergouvernementales internationales et régionales suivantes : l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, la Banque internationale de reconstruction et de développement, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation internationale pour les réfugiés, l'Office du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, l'Organisation de coopération économique européenne et le Conseil de l'Europe.

Les représentants de 33 organisations non gouvernementales ont également assisté à la Conférence.

^{3/} Document E/2019.

^{4/} Comptes rendus officiels du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies, treizième session, 513ème, 515ème et 520ème séances.

3. Comme le Conseil le sait, le rapport du Secrétaire général contenait une série de recommandations relatives aux mesures à prendre sur le plan national par les gouvernements des pays d'émigration et d'immigration respectivement; aux mesures à prendre, par voie d'accords bilatéraux, par les gouvernements et par des sociétés ou des institutions de colonisation publiques ou semi-publiques des pays intéressés; aux mesures à prendre par les gouvernements de pays tiers, en vue de faciliter le financement des migrations, et, enfin, aux mesures à prendre par les organisations internationales. Ces recommandations portent sur un certain nombre de mesures tendant à faciliter les migrations par l'utilisation intégrale des moyens existants et, le cas échéant, par de nouveaux arrangements financiers lorsque les moyens actuels ne semblent pas suffisants.

4. Le rapport signale que "l'assistance internationale, qui devra comprendre des mesures techniques aussi bien que financières, semble essentielle si l'on veut que les migrations soient d'une nature et d'une importance telles qu'elles répondent aux buts ci-après, qui sont intimement solidaires les uns des autres : diminuer les pressions démographiques en Europe, fournir des spécialistes et de la main-d'oeuvre aux pays d'immigration qui cherchent à développer leur économie, assurer le développement industriel et l'accroissement de la production agricole, permettre à des êtres humains de participer de tous leurs moyens au progrès économique et social".^{5/} Le rapport conclut que "même si l'on parvient à utiliser toutes les ressources disponibles pour financer des projets de migration, il sera nécessaire de trouver d'autres ressources financières internationales pour augmenter les mouvements migratoires dans les proportions voulues"^{6/}. En conséquence, le rapport recommande notamment que :

"les mesures prises sur le plan international au sujet des migrations devraient être coordonnées par une seule organisation internationale, qui

^{5/} Document E/2019, par.282.

^{6/} Document E/2019, par.271.

devrait être également chargée, d'une part d'encourager le financement, dans des conditions satisfaisantes, des projets de migration socialement ou économique souhaitables à l'aide de fonds recueillis sur le plan national, par voie d'accord bilatéral ou autrement, et, d'autre part, de fournir, soit directement, soit par l'intermédiaire d'autres organisations internationales, les compléments nécessaires au financement de ces projets". ^{7/}

Le rapport déclare qu'au cas où le Conseil économique et social approuverait cette recommandation,

"L'organisation internationale désignée devrait avoir qualité et, le cas échéant, être dotée des moyens nécessaires, ... pour constituer un fonds spécial international destiné à financer certaines dépenses qu'entraînent les migrations. Ce fonds devrait pouvoir servir à octroyer des prêts et des subventions aux organismes gouvernementaux ou semi-publics, lorsque les ressources nationales ou bilatérales sont insuffisantes et lorsqu'il n'existe pas d'autres moyens de financement international". ^{8/}

5. Le Conseil sait aussi que, lorsqu'il a examiné ce rapport au cours de sa treizième session, les débats ont porté presque entièrement sur la procédure relative à l'examen du Rapport du Secrétaire général et sur la nécessité d'une action internationale plus grande en matière de financement des migrations. Le rapport proprement dit, ainsi que les autres recommandations qu'il contenait, a été communiqué à la Conférence des migrations de Naples pour qu'elle l'étudie en détail.

6. La Conférence des migrations a été saisie d'un projet détaillé ^{9/} qu'avait préparé l'OIT et qui devait servir de base à ses débats; ce projet, qui tenait compte d'un grand nombre des recommandations contenues dans le rapport du

^{7/} Document E/2019, par.283 (IV) (1).

^{8/} Document E/2019, par. 283 (IV)(2).

^{9/} Document C/Mig/I/6/1951.

Secrétaire général, signalaient que le "financement international des migrations [était] nécessaire dans l'avenir immédiat". 10/

7. Le projet de l'OIT exposait un programme d'action en matière de migrations visant à remédier au surpeuplement de l'Europe et à satisfaire aux besoins en main-d'oeuvre supplémentaire de certains pays d'immigration d'Europe et d'outre-mer. Ce programme reposait sur une conception de la migration considérée comme partie intégrante d'un programme de main-d'oeuvre et constituant une seule opération continue, de la pré-sélection dans le pays d'origine au placement final dans le pays d'immigration. Le programme portait donc sur l'assistance technique et les fonctions techniques d'opération à tous les stades de l'opération, comme par exemple, sur le développement des possibilités de migration dans les pays d'accueil, la pré-sélection, la sélection, le rassemblement, les transports terrestres et maritimes, l'admission et le placement. Ce programme devait être exécuté par une Administration spéciale des migrations, créée dans le cadre de l'OIT et financé par des contributions annuelles versées par les Etats membres de l'Administration.

La création d'un Fonds d'assistance aux migrations a été prévu pour "aider, si nécessaire, les migrants quittant l'Europe pour d'autres continents à payer leurs frais de transport et frais connexes (par exemple les dépenses en cours de route, ainsi que les frais occasionnés par l'admission dans le pays d'accueil et par l'entretien durant les premiers jours après l'arrivée, en complétant, par des prêts et des subventions, d'autres fonds fournis, pour couvrir les frais d'émigration, par des gouvernements et des institutions ad hoc ou qui proviennent d'autres sources (y compris les fonds émanant des migrants eux-mêmes)" 11/

8. Ce projet a été élaboré "en tenant pleinement compte de la nécessité d'une concentration efficace des ressources et des efforts internationaux,

10/ Ibid, Partie I, par. 11.

11/ Ibid, Partie IV, par. 2.

selon les directives fixées par l'Assemblée générale des Nations Unies et par le Conseil économique et social". ^{12/}

Le programme qu'il prévoyait devait être, en cas d'approbation, exécuté avec la pleine collaboration de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées, des organisations intergouvernementales régionales et des organisations non gouvernementales intéressées aux problèmes de migration.

Décisions prises par la Conférence des migrations (Naples, octobre 1951)

9. La Conférence des migrations, réunie à Naples, a examiné certaines des recommandations contenues dans le rapport du Secrétaire général ainsi que quelques-uns des aspects du plan de l'OIT; elle en a tenu compte dans ses conclusions et dans les résolutions qu'elle a adoptées. Le Secrétaire général adjoint chargé du Département des questions économiques a signalé, en présentant à la Conférence le rapport du Secrétaire général, le rôle que jouent les migrations internationales dans le développement économique et social, et déclaré que le transfert de la main-d'oeuvre d'un pays à un autre "n'était que l'une des données du problème beaucoup plus vaste et plus complexe qui est de trouver la meilleure manière d'utiliser le potentiel humain et les ressources naturelles pour l'expansion des économies, et, notamment, pour le développement économique des pays et des régions et des pays insuffisamment développés". Il a ajouté "qu'il était possible de transférer avec succès, non seulement la main-d'oeuvre, mais aussi l'assistance technique et l'aide financière, qui pouvaient contribuer dans une mesure notable à accélérer le développement économique et le progrès social". En résumant les recommandations contenues dans le rapport, le Secrétaire général adjoint a fait observer que ce document insistait sur le fait "que le financement international des migrations n'est pas un problème isolé; qu'il convient de l'envisager dans un large ensemble de programmes de développement économique et de main-d'oeuvre qui ne peuvent être réalisés sans une aide technique financière, et que de nouvelles ressources

^{12/} Ibid, Partie I, par. 12.

internationales sont nécessaires pour financer des dépenses sans lesquelles les mouvements migratoires seraient entravés et que les arrangements actuels ne permettraient pas de couvrir". A cet égard, le Secrétaire général adjoint a insisté pour que, lors de l'examen des recommandations qui visent à donner des bases financières saines à toutes les opérations de migration, on n'oublie pas que chaque projet présente nécessairement des problèmes particuliers. Pour conclure, il a fait observer que d'une manière générale, les recommandations contenues dans le rapport du Secrétaire général coïncidaient avec celles de l'OIT, puisque les unes et les autres révélaient une identité de vues notables concernant la nécessité d'aborder le problème dans son ensemble et s'accordaient à reconnaître qu'il était essentiel de compléter les mesures prises actuellement sur le plan national "par une assistance internationale".

10. La Conférence des migrations n'a pas examiné en détail les diverses recommandations formulées; elle s'est contentée d'examiner d'une manière générale, en tenant compte des documents dont elle était saisie, la nécessité de fournir aux pays d'émigration et d'immigration des services de consultation et d'exécution destinés à favoriser à la fois les migrations elles-mêmes et les mesures internationales, financières et autres, qu'exige la solution des problèmes immédiats relatifs au transport des migrants.

11. Les conclusions et les résolutions adoptées par cette Conférence figurent dans la note sur les travaux de la Conférence des migrations ^{13/} qui est annexée au présent rapport.

La résolution sur les migrations européennes, 14/

"Prenant note des conclusions du rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur les mesures nationales, bilatérales et internationales nécessaires pour financer l'émigration européenne,

"Constatant le rapport existant entre le développement économique et la réalisation de possibilités de migrations,

"Reconnaissant que le problème de la population excédentaire européenne ne peut être réglé qu'en partie par des investissements et par le développement économique dans ceux des pays qui souffrent de ces excédents de population et dans d'autres pays européens capables de recevoir un certain nombre d'immigrants,

"Reconnaissant que la solution de ce problème appelle également des mesures d'investissement et de développement économique dans des pays d'outre-mer capables de recevoir des migrants,"

recommande la création d'un Conseil consultatif des migrations européennes, qui sera chargé, entre autres,

"de promouvoir, stimuler et appuyer l'action internationale qui s'avérerait nécessaire aux fins d'assister et de faciliter les migrations d'Europe, y compris l'examen des possibilités de financement international de telles migrations, si nécessaire" et "de veiller à ce que l'on tienne pleinement compte du facteur migration dans toutes les études des programmes de développement économique effectuées par d'autres organisations".

La résolution suggère que le Conseil

"ne remplisse pas de fonctions d'opération, mais qu'en s'acquittant de sa tâche, il ait recours aux services et aux moyens dont disposent les Nations Unies, les institutions spécialisées et autres organisations internationales directement intéressées aux migrations".

12. La résolution mentionnée ci-dessus a été communiquée par lettre en date du 31 janvier 1952 aux Etats Membres de l'OIT invités à assister à la Conférence de Naples, en même temps qu'une demande tendant à ce que les gouvernements fassent connaître leurs vues sur la création du Conseil consultatif envisagé. A la date du 30 avril 1952, une réponse avait été reçue des 13 pays suivants : Canada, Colombie, Danemark, Guatemala, Haïti, Irlande, Mexique, Panama, Pays-Bas, Salvador, Suisse, Union Sud-Africaine et Venezuela. Pour beaucoup de ces pays, il ne s'agit encore que d'un accusé de réception, et il faut attendre de nouvelles communications pour que l'opinion de la majorité des Etats intéressés à la question se dégage clairement.

13. Pour rédiger les conclusions de la Conférence des migrations concernant le transport^{15/}, on s'est référé aux déclarations concernant le coût du transport qui figurent dans le rapport du Secrétaire général, et à la nécessité d'obtenir une assistance financière pour couvrir les frais du transport. La Conférence a été "unanime à conclure que l'octroi d'une assistance financière internationale pour couvrir les frais du transport permettrait, dans une mesure définie bien que limitée, d'augmenter les mouvements migratoires dans les conditions actuelles. En plus de ce montant, toute autre augmentation dépendrait, dans une large mesure, du développement économique, et plus particulièrement de l'accroissement des biens d'équipement dans les pays d'immigration".

Décisions prises par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail (Genève, novembre 1951)

14. Le rapport sur la Conférence des migrations, y compris les résolutions et conclusions adoptées par la Conférence, a été soumis au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, à sa 117ème session (Genève, novembre 1951). Le Président de la Conférence des migrations, en faisant au Conseil d'administration un exposé des débats de la Conférence, a indiqué que les propositions

15/ C/Mig/I/11/1951.

détaillées et complètes soumises à la Conférence avaient à peine été examinées, mais que les résolutions adoptées, particulièrement celles qui concernent le transport, la sélection médicale et le Conseil consultatif des migrations, étaient constructives et représentaient un pas en avant pour la cause des migrations des pays d'Europe vers les pays d'outre-mer. La nécessité de poursuivre l'action dans ce domaine a été également soulignée par les représentants d'autres gouvernements, des employeurs et des travailleurs, qui ont fait ressortir combien il importe d'agir en pleine coordination si l'on veut résoudre les problèmes soulevés par les migrations en provenance des pays d'Europe.

15. Le Conseil d'administration a autorisé le Directeur général à communiquer la note sur les travaux de la Conférence des migrations (annexée au présent rapport) aux gouvernements qui avaient été invités à assister à la Conférence, à l'Organisation des Nations Unies et aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales intéressées. Cette note a donc été envoyée à ces gouvernements et organisations le 31 janvier 1952. Il n'est pas fait mention ici des mesures, résultant des décisions de la Conférence des migrations, et autorisées par le Conseil d'administration, qui n'ont pas trait au Rapport du Secrétaire général.

Création du CIPMME

16. Un groupe de gouvernements directement intéressés par d'importants problèmes immédiats, depuis la Conférence des migrations, a mis en oeuvre quelques-unes des recommandations figurant à la fois dans le rapport du Secrétaire général et dans le plan de l'OIT touchant les activités en rapport avec la fourniture et le financement de moyens de transport pour les migrants. Peu après la réunion à Naples de la Conférence des migrations, le Gouvernement belge a accueilli à Bruxelles une conférence qui a examiné la question des migrations du 26 novembre au 5 décembre 1951. Cette Conférence a adopté une résolution ^{16/} créant un Comité intergouvernemental provisoire des mouvements migratoires d'Europe ^{17/} dont l'objet est de "prendre

^{16/} Document MCB/9.

^{17/} Le Comité intergouvernemental provisoire est composé des gouvernements suivants : Australie, Autriche, Belgique, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Danemark, États-Unis d'Amérique, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, République Fédérale d'Allemagne, Suisse et Venezuela.

toutes mesures utiles en vue d'assurer le transport des émigrants pour lesquels les facilités existantes sont insuffisantes et qui, autrement, ne pourraient partir de certains pays européens à population excédentaire vers des pays d'outre-mer qui offrent des possibilités d'immigration méthodique, dans le cadre de la politique adoptée à cet égard par les pays intéressés" ^{18/}. Entre autres tâches, le Comité est chargé de "financer des opérations d'émigration, soit en consentant des avances remboursables, soit en facilitant, lorsque cela sera possible, des opérations de change, soit en donnant, dans des cas exceptionnels, des subsides partiels pour le transport des émigrants nécessaires" ^{19/}.

17. Les gouvernements qui ont participé à la création du Comité ont reconnu que le transport des émigrants n'est qu'un des éléments du problème consistant à transporter dans les pays d'outre-mer des personnes originaires d'Europe et que les organisations internationales existantes seraient en mesure d'aider à résoudre les autres éléments de ce problème. La résolution qui a créé le Comité stipule, entre autres choses, que les gouvernements reconnaissent "qu'il existe un rapport étroit entre le problème du développement économique et celui de l'immigration";

"Qu'un financement international de l'émigration européenne non seulement contribuerait à la solution du problème démographique en Europe, mais aussi stimulerait la création de nouvelles activités économiques dans les pays qui manquent de main-d'oeuvre;

"Que si l'assistance technique peut faciliter la solution des difficultés économiques des pays insuffisamment développés, le développement de toutes les possibilités actuelles ou virtuelles d'immigration dans ces pays constitue également un facteur important pour la solution de ces difficultés;

"Qu'il y a intérêt à ce que les organisations internationales poursuivent leur activité dans tous les domaines de la migration qui sont de leur compétence".

18/ Document MCB/9.

19/ Document PIC/26, paragraphe 13 d).

A ce propos, notamment, la résolution prévoit plus loin que

"Le Comité examinera sans retard la question des relations à établir avec les organisations internationales, non gouvernementales et bénévoles qui s'occupent des questions de migration et des réfugiés".

Une disposition visant à la mise en oeuvre de ce paragraphe de la résolution a été incluse dans le projet de règlement intérieur adopté à la première séance du CIPMME.

Mesures envisagées par l'OIT

18. Comme on l'a indiqué plus haut, quelques-unes seulement des recommandations contenues dans le rapport du Secrétaire général à la treizième session du Conseil économique et social ont fait l'objet de mesures de mise en oeuvre. Les délibérations de la Conférence des migrations de l'OIT, qui s'est tenue à Naples, et la création subséquente du CIPMME par un groupe de gouvernements, ne font que souligner la nécessité de résoudre les problèmes fondamentaux et à long terme que posent l'organisation et le financement d'un système de migration satisfaisant. En matière de migration, les activités actuelles de l'OIT ont trait à la protection des migrants, au rassemblement de renseignements relatifs aux possibilités de migration, à la sélection pratique des migrants, à leur placement, à leur formation professionnelle, et à leur adaptation à de nouvelles conditions d'emploi, et à l'effet des migrations sur l'économie des pays d'immigration et d'émigration, en vue d'élever le niveau de vie et les conditions de travail de ces pays. L'ampleur de ces activités est restreinte par les ressources limitées dont l'OIT dispose en la matière. Dans la plupart des cas, son action prend la forme d'une assistance technique aux pays intéressés. Le cas échéant, elle entreprend l'exécution de projets en coopération avec d'autres institutions, intergouvernementales ou non gouvernementales.

19. Les mesures exposées dans le rapport du Secrétaire général ont été élaborées à partir de l'hypothèse que toutes les parties intéressées - organisations internationales, gouvernements, institutions privées, employeurs et répondants, ainsi que les migrants et leurs familles - contribueraient, chacun de leur côté, à faciliter les migrations, à en assurer le succès et à les rendre souhaitables du point de vue social. En partant de cette hypothèse, il a paru indispensable

d'élaborer des méthodes coordonnées pour entreprendre des activités dans le domaine des migrations. C'est à ce but que tendent les recommandations concernant la coordination des activités par une seule organisation internationale.^{20/} et leur mise en oeuvre par des mesures à prendre sur le plan national, par voie d'accords bilatéraux et sur le plan international. Parmi les aspects du problème qui n'ont pas encore fait l'objet de mesures, on peut noter le financement international de centres d'accueil, de formation et de placement des migrants; leur logement et les questions connexes, ainsi que le financement des migrations dans le cadre du développement agricole et industriel des pays d'immigration. Tous ces aspects méritent une étude approfondie. Peut-être le Conseil économique et social voudra-t-il les examiner maintenant en détail, compte tenu du fait que les mesures prises jusqu'à présent en matière de financement ont principalement porté sur le problème immédiat du transport, et qu'aucun organe international n'a encore étudié les questions plus générales qui ont été soulevées.

^{20/} On sait que le Comité du développement économique et de l'immigration de la CEPAL n'a fait l'objet d'aucune recommandation, étant donné que la CEPAL avait déjà examiné les travaux de ce comité à sa 4^{ème} session. Par la suite, le comité a été remplacé par un comité régional de coordination pour les questions de migration en Amérique latine, créé en février 1952 pour servir de centre consultatif en matière de migration en Amérique latine.