

## MIGRATION ET MOBILITÉ EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT

### *Vers une approche centrée sur le migrant*

#### Document de réflexion

*La Commission européenne présentera, avant la fin de 2011, des propositions sur la manière de promouvoir la dimension extérieure de la politique migratoire de l'UE («l'approche globale de l'UE dans le domaine de la migration») et de mieux répondre aux objectifs et intérêts stratégiques de l'UE, de ses pays partenaires et de l'ensemble des migrants concernés. Cet ensemble de propositions mettra un accent particulier sur la dimension «migration et développement» de la politique migratoire de l'UE.*

*Le présent document de réflexion a été élaboré par les services de la Commission européenne afin de faciliter les échanges au sein de la Commission ainsi qu'avec les États membres de l'UE, les pays partenaires, les acteurs non étatiques et les autres parties prenantes dans ce domaine. Il présente un caractère purement informel et vise uniquement à susciter un débat. Il ne lie en aucune manière la Commission, ses services ou d'autres parties.*

#### **INTRODUCTION**

L'amélioration des synergies positives entre la migration et le développement constitue l'un des trois piliers de **l'approche globale de l'UE dans le domaine de la migration** (les deux autres étant une meilleure organisation de la migration légale et la lutte contre la migration clandestine). Des communications sur ce sujet ont déjà été présentées en 2002<sup>1</sup> et en 2005<sup>2</sup>.

Depuis 2005, les priorités ont beaucoup évolué et la Commission a accompli de sérieux progrès dans la mise en place d'initiatives concrètes dont certaines voient le jour à titre pilote tandis que d'autres sont plus avancées<sup>3</sup>.

La série de propositions qui sera présentée en 2011 dans le cadre de l'approche globale comportera à nouveau un chapitre important consacré à la migration et au développement. Les progrès réalisés depuis 2005 seront examinés de même que les obstacles à la mise en œuvre intégrale du programme de travail en matière de migration et de développement. Les priorités et les orientations relatives à la migration et au développement seront aussi élargies et revues en tenant compte:

- du programme de Stockholm (2010-2014)<sup>4</sup>,
- du consensus européen pour le développement (actuellement en cours de révision)<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> COM(2002) 703

<sup>2</sup> COM(2005) 390

<sup>3</sup> Citons par exemple les profils de migration, les observatoires des migrations, les plateformes de coopération, les centres d'information sur les migrations, les réunions des diasporas, l'Institut africain pour les envois de fonds, les programmes de renforcement des capacités dans le domaine de la migration, etc.

<sup>4</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:FR:PDF>

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european\\_consensus\\_2005\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_fr.pdf)

- du programme de travail de l'UE 2010-2013 relatif à la cohérence des politiques pour le développement<sup>6</sup>,
- des dialogues en cours sur la migration dans le cadre de l'accord de Cotonou et des accords bilatéraux de partenariat et de coopération concernés,
- des dialogues en cours sur la migration dans le cadre des processus régionaux de dialogue, notamment le partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi, le dialogue UE-pays d'Amérique Latine et des Caraïbes ou le processus de Prague visant à créer des partenariats pour la migration.

On envisage que la série de propositions dans le cadre de l'approche globale aille dans le sens d'une extension du programme de travail traditionnel en matière de migration et de développement, de manière à y inclure d'autres domaines pertinents, notamment la façon de favoriser plus généralement la **mobilité** et de promouvoir les **droits humains des migrants**. Lors des réunions de dialogue politique menées au cours de ces dernières années, ces deux thèmes sont ressortis très clairement comme des domaines appelant une plus grande coopération et susceptibles d'apporter des avantages considérables en termes de développement.

On considère également que la **dimension humaine et sociale** des politiques en matière de migration et de développement peut et doit être renforcée au moyen d'une approche explicitement centrée sur le migrant. On estime par ailleurs que les **aspects opérationnels** du programme de travail en matière de migration et de développement peuvent être consolidés, notamment en associant davantage les groupes de migrants, les instituts de recherche, les médias et d'autres acteurs non étatiques. Enfin, les politiques et les interventions pourraient être **mieux adaptées** à la situation spécifique des pays tiers concernés.

#### UNE APPROCHE INTÉGRÉE ET CENTRÉE SUR LE MIGRANT

La migration est un phénomène complexe qui devrait être examiné sous plusieurs angles de manière à saisir pleinement ses implications et interactions avec le développement. On estime que les décideurs devraient s'efforcer d'analyser les questions de migration et de mobilité à différents niveaux, en commençant par la perspective du migrant et de sa famille, puis celle de sa communauté locale, jusqu'au niveau du pays d'origine du migrant et de son pays de destination. À chaque niveau, on peut déterminer des **avantages** potentiels ainsi que des **défis** et des **solutions possibles** quant à la manière de rendre la migration et la mobilité plus propices au développement.

Parmi les avantages potentiels au niveau du **migrant lui-même** figurent l'accroissement des *revenus*, l'amélioration des *compétences* et l'élargissement des *perspectives sociales et culturelles*. Certains problèmes font toutefois obstacle à la mobilité, notamment des facteurs limitatifs dans le pays d'origine ou des politiques potentiellement restrictives en matière de *mobilité* et d'*admission* ou bien encore l'absence de *reconnaissance des compétences et des qualifications* dans le pays de destination prévu (ce qui constitue un facteur de gaspillage des compétences mais peut également empêcher le retour de migrants qualifiés et leur contribution au développement de leur pays d'origine). Les migrants peuvent également être confrontés à *l'exclusion sociale*, à *l'absence de moyens permettant une véritable intégration* et

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC\\_2010\\_0421\\_COM\\_2010\\_0159\\_EN.PDF](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_0421_COM_2010_0159_EN.PDF)

à une *discrimination*, tous ces phénomènes étant susceptibles d'influer sur leur capacité en tant qu'acteurs du développement.

Du point de vue de **la famille / du ménage du migrant** dans le pays d'origine, la migration constitue souvent une *stratégie collective de gain de revenus*. Vue sous cet angle, la migration peut être bénéfique dans la mesure où, grâce aux ressources financières supplémentaires reçues du migrant, les enfants et d'autres membres du ménage peuvent avoir un meilleur *accès aux soins de santé* et aller à *l'école* plus longtemps. La migration peut cependant avoir des *conséquences sociales négatives*, en ce sens que les enfants grandissent sans leurs parents, qu'ils abandonnent l'école, qu'ils deviennent tributaires des transferts financiers du membre de leur famille vivant à l'étranger. De tels effets peuvent également engendrer des *coûts sociaux* pour la communauté et le pays d'origine du migrant.

Les **pays** et les **communautés locales** d'origine qui sont les destinataires finaux des flux d'*envois de fonds* ont intérêt à veiller à ce que ces flux aillent en partie vers des *investissements* socialement productifs et qu'ils ne soient pas uniquement destinés à la consommation. Pour favoriser des investissements spécifiques de la part des migrants ainsi qu'une éventuelle mise à jour des compétences nécessaire au développement du pays grâce au *retour* (temporaire) *de migrants qualifiés*, les pays d'origine peuvent décider de mettre en place – dans le cadre de leur stratégie nationale de développement – des mécanismes destinés à sensibiliser les membres de leur *diaspora* et leur proposer des mesures les incitant à investir et (éventuellement) à rentrer au pays.

Enfin, pour les **pays de destination** (dans l'UE et le monde en développement), un défi majeur est celui de *l'intégration* des migrants dans les sociétés d'accueil. Des mesures prises par les pouvoirs publics pour renforcer cette intégration, des mesures encourageant *une plus grande mobilité* de la part des migrants et leur permettant de faire des allers et retours entre leur pays d'origine et leur pays de destination dans un cadre juridique, des mesures accordant des *droits égaux* aux résidents de longue durée, des mesures *favorisant les possibilités de migration légale* et des mesures de protection contre *la discrimination* et *l'exploitation* apporteront toutes une contribution positive au développement.

#### QUESTIONS DEVANT ÊTRE ABORDÉES

Comme indiqué précédemment, il est hautement souhaitable d'accorder aux **migrants** ainsi qu'à **leurs familles** et leurs **communautés** une plus grande place dans l'analyse - et a fortiori dans nos politiques – concernant la migration et le développement. Cela entraîne obligatoirement des questions quant aux implications pratiques de ce changement d'orientation: comment les gouvernements (dans les pays de l'UE et les pays partenaires) peuvent-ils renforcer effectivement la position des migrants? Comment peuvent-ils promouvoir les atouts potentiels que la migration offre pour le développement? Comment peuvent-ils mieux répondre aux défis que cela comporte? Et quelles en seraient les implications pour nos politiques et les modalités de leur mise en œuvre?

Accorder une place plus centrale aux migrants dans l'analyse signifie également que les pouvoirs publics doivent prêter davantage attention à la **migration sud-sud** qui, en termes de nombre de personnes concernées, dépasse largement la migration vers l'UE. La contribution de la migration sud-sud au développement devrait être reconnue et soutenue.

Les points suivants (*qui ne sont toutefois pas exhaustifs*) semblent entrer en ligne de compte dans une telle approche centrée sur le migrant:

### **Intégration dans les autres politiques**

- Veiller à ce que la politique migratoire de l'UE contribue également à sa politique de développement (le programme de travail relatif à la «cohérence des politiques pour le développement»). Intégrer les préoccupations en matière de développement dans les politiques et la législation de l'UE dans le domaine de la migration.
- Soutenir l'intégration des questions de migration dans les politiques de développement des pays partenaires (notamment dans les documents de stratégie en matière de réduction de la pauvreté). Encourager les pays partenaires à tirer parti au maximum des atouts potentiels que la migration offre pour le développement.

### **Diasporas**

- Promouvoir - du côté de l'UE - l'implication des groupes de migrants et de diasporas dans le développement de leurs pays d'origine. Cela peut comporter un meilleur accès au financement du développement de l'UE, en particulier la ligne budgétaire des ONG, et la mise en place d'un réseau européen de groupes de migrants impliqués dans le développement.
- Soutenir les pays partenaires afin qu'ils nouent des relations plus étroites et plus efficaces avec leurs ressortissants à l'étranger, dans le cadre d'une stratégie de développement visant à attirer les investissements, promouvoir les échanges et faciliter le transfert des compétences, des connaissances et de l'innovation.
- Renforcer les capacités de soutien social des groupes de diasporas dans les pays de destination, notamment par la diffusion d'informations sur les droits et les procédures, afin d'améliorer les capacités d'adaptation et d'intégration des communautés de migrants.

### **Envois de fonds**

- Renforcer les efforts déployés actuellement pour rendre les envois de fonds moins coûteux, plus rapides et plus sûrs. L'UE pourrait envisager d'étendre les obligations contenues dans la directive sur les services de paiement aux transferts extra-européens (la révision de la directive est prévue pour 2011). L'UE pourrait également étudier la valeur ajoutée d'un portail européen commun sur les envois de fonds.
- Aider les pays partenaires à déployer des stratégies visant à faire des envois de fonds un levier du développement. Cela pourrait comporter un renforcement des capacités des banques centrales et des pouvoirs publics dans ce domaine mais également des systèmes d'épargne et des structures d'investissement centrés sur les migrants<sup>7</sup>. Ces stratégies devraient s'appuyer sur des analyses par pays de l'incidence potentielle des envois de fonds sur les familles, les communautés et la cohésion sociale au sens large.

### **Fuite des cerveaux**

---

<sup>7</sup> Par exemple, des fonds de placement collectif axés sur le développement (pour canaliser l'épargne vers des investissements productifs, garantir le capital de démarrage/l'accès au crédit et offrir aux migrants un rendement minimal de leur épargne)

- Aider les pays sérieusement touchés par la fuite des cerveaux à définir et mettre en œuvre des stratégies adéquates, mettant l'accent sur le maintien au pays du personnel qualifié employé au niveau local, sur l'amélioration du niveau de formation pour les emplois particulièrement exposés à la fuite des cerveaux ainsi que sur le retour et la réinsertion professionnelle du personnel qualifié travaillant à l'étranger.
- S'attaquer - du côté de l'UE - aux facteurs qui contribuent à la fuite des cerveaux. Cela pourrait comporter le contrôle de l'application du code de conduite non contraignant de l'OMS sur le recrutement des ressources humaines dans le secteur des soins de santé dans les pays en développement. Une coopération plus étroite pourrait également être envisagée entre les associations de professionnels de la santé, les employeurs et les pouvoirs publics concernés dans l'UE et le pays partenaire afin de mieux gérer la mobilité du personnel de la santé, notamment par des systèmes de migration circulaire.

### **Migration circulaire et mobilité de la main-d'œuvre**

- Promouvoir des mécanismes susceptibles de faciliter la migration circulaire à tous les niveaux de qualifications, par exemple la portabilité des droits sociaux (notamment des droits acquis à pension et/ou le remboursement des cotisations de retraite à la fin du contrat du travailleur), le développement des services de recrutement, la mise en place des régimes de double nationalité, la réduction des coûts administratifs et de la complexité de la migration (temporaire), l'encouragement des migrations de retour.
- Aider les pays partenaires à proposer des emplois appropriés aux migrants de retour et faciliter leur réinsertion sur le marché du travail.
- Aider les organisations régionales (par exemple, CEDEAO, CDAA) à mettre en place des systèmes régionaux de migration circulaire, s'ils sont jugés pertinents et appropriés, à soutenir les protocoles régionaux relatifs à la libre circulation, à répondre de manière efficace aux fluctuations des besoins sur les marchés du travail nationaux des groupes de pays dont la langue ou les systèmes d'enseignement sont semblables.
- Promouvoir la reconnaissance des compétences et qualifications entre les pays d'origine et de destination afin d'éviter le gaspillage des cerveaux et d'optimiser les avantages de la migration en termes de développement. Soutenir l'adéquation entre les programmes d'études/la formation et les exigences du marché du travail au niveau international, si nécessaire.
- Soutenir la coopération entre les agences de recrutement et les autorités chargées du marché du travail afin de favoriser l'adéquation des compétences et un fonctionnement satisfaisant des marchés du travail.

### **Droits des migrants**

- Aller de l'avant dans la définition et la mise en œuvre d'une approche commune de l'UE afin de renforcer les droits humains des migrants, en mettant l'accent sur l'amélioration de l'accès effectif aux droits légaux existants.
- Promouvoir - dans l'UE et les pays partenaires - des mécanismes de protection à l'intention des migrants les plus vulnérables, en particulier les victimes de la traite des êtres humains et les mineurs non accompagnés. Répondre aux besoins spécifiques des migrantes.
- Soutenir la véritable intégration des migrants dans leur pays de résidence, tout en prenant des mesures destinées à favoriser et maintenir les contacts et les liens des migrants avec leur pays d'origine.

- Renforcer le dialogue et la coopération avec les pays tiers sur l'accès des migrants aux informations relatives à leurs droits ainsi qu'aux moyens nécessaires pour les faire appliquer.
- Collaborer avec les pays tiers à la mise en place de systèmes d'autorisation et de contrôle des agences de recrutement et d'autres intermédiaires sur le marché du travail afin de lutter contre les abus et l'exploitation.
- Faire prendre conscience de la nécessité de lutter contre la xénophobie et la discrimination qui portent atteinte à la cohésion sociale dans les pays d'accueil.

#### PRINCIPES TRANSVERSAUX

Il y a lieu d'appliquer un certain nombre de principes transversaux lorsqu'on aborde les questions susmentionnées. Ces principes relèvent des bonnes pratiques dans le domaine de la coopération au développement et devraient également servir de base à la politique de l'UE en matière de migration et de développement. Il s'agit notamment des principes suivants:

- Une politique de la migration et du développement **s'appuyant sur des éléments factuels**. Il est nécessaire de continuer à soutenir la collecte de données sur les flux de migration et leur incidence sur le développement en encourageant le recours aux profils de migration et aux observatoires des migrations.
- **L'appropriation et l'intégration au niveau des stratégies de développement**: cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), politiques migratoires nationales propices au développement et intégration de la migration dans les outils de développement tels que les CSLP.
- **Efficacité de l'aide**: financement groupé sur la base de la politique propre à chaque pays, dans la mesure du possible, particulièrement dans le contexte de l'UE.
- **Partenariat** et dialogue. Ce principe est déjà profondément ancré dans l'approche globale de la migration et devrait continuer de sous-tendre nos relations avec les pays tiers.
- Participation d'**un large éventail de parties prenantes** afin de favoriser la transparence: il conviendrait par exemple d'encourager le rôle de la société civile en matière de contrôle des droits humains des migrants en cas de coopération financée par l'UE en matière de migration.
- **Cohérence et renforcement des capacités**: d'autres initiatives de soutien aux partenaires dans l'élaboration d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration devraient garantir une meilleure cohérence entre les politiques de migration et de développement à dimension humaine.

*Si vous souhaitez réagir par écrit au présent document, veuillez envoyer votre contribution (ne dépassant pas 5 pages, de préférence) à l'adresse électronique suivante: [Europeaid-Migdev@ec.europa.eu](mailto:Europeaid-Migdev@ec.europa.eu), avant le 30 mai 2011.*