

Migrations économiques, cohésion sociale et développement: vers une approche intégrée

*Patrick Taran avec Irina Ivakhnyuk,
Maria da Conceição Pereira Ramos et Arno Tanner*

*sous la responsabilité et en coopération
avec le Groupe de rédaction du Comité européen
sur les migrations (CDMG)*

Edition anglaise :

Economic migration, social cohesion and development: towards an integrated approach

ISBN 978-92-871-6572-5

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division de l'information publique et des publications, Direction de la communication (F 67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Couverture et mise en page: Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-6571-8

© Conseil de l'Europe, avril 2009

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Auteur et coordinateur de l'édition :

Patrick Taran, spécialiste principal en matière de migration

Programme des migrations internationales

Organisation internationale du travail (OIT)

Coauteurs :

Irina Ivakhnyuk, directrice adjointe du Département de la population, faculté d'économie, université d'Etat « Lomonossov » de Moscou (Russie)

Maria da Conceição Pereira Ramos, professeur à la faculté d'économie, université de Porto (Portugal)

Arno Tanner, professeur adjoint, université d'Helsinki (Finlande)

Groupe de rédaction du Comité européen sur les migrations (CDMG) :

Athanassia Ioannou, Département de la politique de migration, Direction des étrangers et des migrations du ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation (Grèce)

Michael Hagos, chef de section, Division de l'intégration et de la diversité, ministère de la Justice (Suède)

Chris Hedges, directeur adjoint, Agence des frontières, ministère de l'Intérieur (Royaume-Uni)

Christian Lefeuvre, Service des affaires internationales et du développement solidaire, ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (France)

Michel Villan, directeur à la Direction générale de l'action sociale et de la santé, ministère de la Région wallonne (Belgique)

Le Conseil de l'Europe saisit cette occasion pour remercier le Bureau international du travail, en particulier M. Patrick Taran, du Programme des migrations internationales, pour avoir si généreusement contribué à la préparation de ce rapport.

Table des matières

Résumé	11
1. Compétence du Conseil de l'Europe	12
2. Défis pour l'Europe, le bien-être économique, le développement et la cohésion sociale	13
3. Migrations et bien-être économique et social	14
4. Le couple migration-développement	16
5. Intégration et cohésion sociale	18
6. Un agenda de politiques intégrées	21
Introduction	25
1. Défis pour l'Europe, le bien-être économique, le développement et la cohésion sociale	26
2. Compétence du Conseil de l'Europe	27
3. Vers une approche globale et intégrée des migrations dans toute l'Europe	29
4. Structure du rapport	33
Chapitre I – Gestion des migrations économiques: vers un bien-être social et économique	35
1. Introduction	35
2. Demande du marché du travail et insertion des migrants	36
3. Genre et migration	41
4. Facteurs démographiques	42
5. Contribution des migrants à l'économie et au bien-être social des pays d'accueil	47
i. Effet sur les salaires et sur l'emploi	47
ii. Incidences financières	49
iii. Qualité du climat social	51

6. Les populations migrantes en Europe	51
i. Flux au sein de la zone de l'Union européenne élargie	52
ii. Flux au sein de l'Europe orientale	54
iii. Flux de l'est vers l'ouest	56
iv. Flux du sud vers le nord	57
7. Questions de politique générale	58
8. Recommandations politiques	60
Chapitre II – Développement et migrations	63
1. Introduction	63
2. Migrations et développement : une relation fondamentale	64
3. Mieux comprendre les liens entre migrations et développement	68
i. Migrations de retour et transfert de compétences	68
ii. Les transferts de fonds et leur utilisation	71
iii. Transferts à caractère social et diasporas	75
iv. La fuite des cerveaux	77
v. Le « gaspillage » des cerveaux	79
vi. Migrations « circulaires » et de retour	80
vii. La protection	84
viii. La coopération	84
4. Interventions politiques en matière de migration et de développement	85
i. Politiques de recrutement éthiques	86
ii. Faciliter les transferts de fonds	87
iii. Partenariats migration-développement	88
iv. Le codéveloppement	89
v. Utilisation des compétences	91
vi. Les admissions	91
vii. Cadres politiques d'ensemble	92
viii. La coopération	93
Chapitre III – Migrations et cohésion sociale	95
1. Introduction	95
2. Incidences des migrations sur la cohésion sociale	99
i. Inégalités face à l'emploi	99

ii. Santé des migrants et accès aux soins	107
iii. Concentration urbaine, diversité ethnoculturelle, logement et cohésion sociale	109
iv. Scolarisation/formation et mobilité sociale	110
v. Médias et perceptions du public	112
vi. Femmes migrantes	112
vii. Partenaires sociaux et société civile	114
3. Questions de politiques	116
i. Diversité, intégration et dialogue interculturel	116
ii. Lutter contre la discrimination et le racisme, et promouvoir l'égalité des chances	119
iii. Le niveau local comme facteur de cohésion	122
iv. Réseaux de migrants	124
4. Des enjeux en évolution constante	125
i. Nouvelles formes de mobilité	125
ii. Dérégulation des marchés du travail et migration irrégulière: des risques pour la cohésion sociale	127
5. Directives et programmes d'action possibles	129
i. Une approche intégrée et globale	129
ii. Mesures en faveur de l'égalité et de la non-discrimination	133
iii. Mesures spéciales pour promouvoir l'égalité et empêcher la discrimination	135
iv. Respect de la diversité	135
v. Communiquer sur la cohésion	136
vi. Intégration sur le marché du travail	136
vii. Education et compétences linguistiques	137
viii. Accès au logement et à une planification urbaine et régionale globale	138
ix. Accès aux services d'aide sociale et de santé	139
x. Participation et engagement actifs dans la vie civile	139
xi. Nationalité et citoyenneté civique	140
xii. Initiatives en matière de bonnes pratiques	140
6. Un cadre d'intégration	141
Chapitre IV – Un agenda de politiques intégrées	143
1. Introduction	143

2. Approche intégrée	146
3. Fondements normatifs	149
i. Les normes internationales	149
ii. Les instruments européens	153
4. Les acteurs	155
i. Le gouvernement	155
ii. Les partenaires sociaux	158
iii. La société civile	161
5. Questions de politique et réponses	163
i. Pays d'origine	163
a. La protection des migrants	164
b. Optimiser les avantages de la migration organisée	164
c. Compétences institutionnelles	165
d. Coopération internationale	165
ii. Pays de destination	166
a. Evaluation des besoins présents et futurs en matière d'admissions	167
b. La protection des migrants	168
c. Réglementation relative au marché de l'emploi	170
d. Cohésion sociale	172
e. La protection sociale	172
f. Sécurité sociale	173
6. Un agenda de politiques intégrées – 14 composantes pour un cadre politique global	175
i. Domaines politiques d'ensemble	176
Composante 1 – Etablir des bases juridiques	176
Composante 2 – Elaborer un cadre politique	178
Composante 3 – Renforcement des connaissances et des institutions	179
Composante 4 – Coopération internationale	180
ii. Les migrations économiques/du travail et leurs incidences	181
Composante 5 – Voies de migration régulière et admissions	181
Composante 6 – Assurer la protection des droits humains et professionnels	183
Composante 7 – Réglementation du marché du travail	185

Composante 8 – Formation et reconnaissance des qualifications.....	186
iii. Cohésion sociale et intégration.....	186
Composante 9 – Intégration, lutte contre la discrimination et cohésion sociale.....	186
Composante 10 – Aide sociale.....	188
Composante 11 – Sécurité sociale.....	189
iv. Lien entre migrations et développement.....	189
Composante 12 – Optimiser les effets du développement ; codéveloppement.....	189
Composante 13 – Remédier à l’immigration clandestine.....	191
Composante 14 – Retour et réintégration.....	192
7. Mise en œuvre.....	193
Bibliographie.....	195

Résumé

Les migrations sont devenues un thème central dans la politique européenne contemporaine parce qu'elles sont intrinsèquement liées aux défis les plus considérables auxquels l'Europe doit faire face : le développement, la croissance économique et la productivité, l'évolution démographique, le maintien de systèmes de sécurité sociale, la préservation de la cohésion sociale et le dialogue interculturel, la défense des droits de l'homme et de la primauté du droit.

Le présent rapport est le principal document de référence pour la 8^e Conférence des ministres européens responsables des questions de migration. Il présente les aspects et caractéristiques généraux des migrations dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, analyse les problèmes soulevés par les migrations modernes et définit un programme d'action adapté et intégré.

L'introduction et le premier chapitre sur les migrations et le bien-être social et économique examinent les raisons du développement des migrations économiques, leur ampleur et leurs caractéristiques ainsi que leurs effets sur les politiques et les pratiques des Etats membres.

Le deuxième chapitre sur les migrations et le développement traite de l'incidence des migrations sur le développement des pays d'origine et de destination. Il recense les principales questions sur lesquelles il convient de se pencher pour renforcer la contribution des migrations au développement, notamment le retour des compétences, les transferts de fonds, les investissements des migrants dans les pays d'origine («codéveloppement»), le rôle des diasporas. A cet égard, il note certaines conséquences négatives, telles que la fuite des cerveaux.

Le troisième chapitre sur les migrations et la cohésion sociale met en lumière les grands enjeux concernant l'égalité de traitement et l'intégration des travailleurs migrants et de leurs familles, ainsi que les politiques et les pratiques favorisant l'intégration et la cohésion sociale.

Le quatrième chapitre présente un agenda de politiques intégrées et examine les facteurs permettant une régulation efficace des migrations. Il identifie les principales composantes d'une approche stratégique intégrée et expose les rôles des gouvernements et des acteurs non gouvernementaux dans la mise en œuvre de cet agenda.

1. Compétence du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a un rôle, des compétences et des capacités irremplaçables dans le domaine des migrations. Son Comité européen sur les migrations (CDMG) intègre une participation opérationnelle de tous les Etats membres. Il représente tout l'éventail d'expériences en matière de migrations, depuis celles des pays qui sont principalement des pays d'origine jusqu'à celles des Etats qui sont avant tout des pays de destination, sans oublier les pays de transit, beaucoup d'Etats membres cumulant aujourd'hui les trois caractéristiques. La composition du comité reflète la diversité des institutions gouvernementales chargées de traiter les problèmes de migration – ministères de l'Immigration, du Travail/de l'Emploi, de l'Intérieur, des Affaires étrangères ou de l'Intégration.

Grâce à cette composition unique au monde, l'élaboration des politiques du Conseil de l'Europe peut prendre en compte la diversité des expériences nationales en matière de migration ainsi que des services gouvernementaux qui s'occupent de ces questions et de leurs conséquences.

Le CDMG et ses groupes de travail facilitent l'instauration de relations de confiance et de coopération entre les institutions opérationnelles et les acteurs des Etats membres.

Ces vingt dernières années, le CDMG a réalisé des études, rédigé des recommandations et contribué à l'élaboration de normes et de lignes directrices couvrant la plupart des questions relatives à la gestion des migrations. Beaucoup de ces orientations ont par la suite été approuvées par les conférences des ministres européens responsables des questions de migration ; leur mise en œuvre par les Etats membres a ainsi bénéficié d'un appui politique au plus haut niveau. L'évolution des politiques de beaucoup d'Etats membres montre que les recommandations du Conseil de l'Europe sont particulièrement utiles pour mettre sur pied des politiques nationales cohérentes et encourager la coopération entre les Etats membres.

D'autres organes du Conseil de l'Europe traitent les questions de migration. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (Ecri) est chargée de combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance sous l'angle de la protection des droits de l'homme ; en 2008, son séminaire annuel a été consacré à la question de la discrimination à l'égard des personnes issues de l'immigration et à leur intégration. L'actuel Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui agit en qualité d'institution indépendante, a fait des migrants un thème majeur de son mandat.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) joue un rôle important, notamment par l'intermédiaire de sa commission des migrations, des réfugiés et de la population. Cette commission élabore des politiques visant à protéger les droits des migrants, des réfugiés et des personnes déplacées, et à

améliorer leurs conditions de vie. Elle propose également des solutions politiques conformes aux valeurs humanitaires du Conseil de l'Europe. Une liste des résolutions et recommandations pertinentes adoptées récemment par l'APCE figure dans le rapport.

2. Défis pour l'Europe, le bien-être économique, le développement et la cohésion sociale

Les migrations internationales en Europe se caractérisent par un nombre croissant de migrants de courte ou longue durée, ou de permanents. Cette augmentation résulte du développement de la mobilité internationale de la main-d'œuvre à l'ère de la mondialisation, dû à l'évolution des besoins et des structures des marchés nationaux du travail et à une demande et une offre de main-d'œuvre de plus en plus internationalisées.

D'autre part, l'Europe a aujourd'hui besoin des migrants, et beaucoup de pays de la région vont en avoir encore plus besoin à l'avenir, afin de répondre aux nouvelles conditions du marché du travail, à la diminution de la main-d'œuvre et au vieillissement de la population, et pour contribuer à préserver l'équilibre des régimes de sécurité sociale. L'immigration est à l'évidence un des moyens de résorber les pénuries de main-d'œuvre dans les pays d'accueil.

On observe que l'immigration a généralement une incidence positive sur la croissance économique et sur l'emploi. Elle ne représente toutefois qu'une solution parmi d'autres aux problèmes liés aux bouleversements démographiques, aux mutations du marché du travail et à l'évolution de la situation économique en Europe.

Les migrants sont souvent fortement motivés pour travailler dur pour réussir, gagner de l'argent et faire des économies. Leur productivité est souvent plus élevée que celle des travailleurs locaux exerçant des métiers ou occupant des postes semblables. Le principal enjeu politique consiste à capitaliser les avantages économiques et sociaux des migrations internationales – les tendances des migrations aujourd'hui visent principalement la mobilité de la main-d'œuvre et des compétences – par des moyens démocratiques et des instruments réglementaires tout en évitant de se focaliser sur des mesures de contrôle restrictives.

La libre circulation des biens, des capitaux, des technologies et des services facilite les processus d'intégration et l'interconnexion. Néanmoins, les pays de destination continuent à mettre en œuvre des dispositions restrictives sur la circulation des personnes. Il en est de même pour certains pays d'origine.

Un défi politique central est de concilier les pressions économiques qui pèsent sur la protection des droits fondamentaux et sociaux des travailleurs étrangers afin de maintenir la compétitivité des coûts de la main-d'œuvre et la nécessité

de faire respecter l'égalité de traitement et la non-discrimination en tant que garants de la cohérence du marché du travail, de la productivité de la main-d'œuvre et de la cohésion sociale.

L'un des problèmes les plus difficiles à résoudre en matière de gouvernance est de savoir comment faire face aux perceptions négatives, opinions défavorables et sentiments d'animosité fréquemment rencontrés dans la population à l'égard des étrangers, en particulier des travailleurs migrants, surtout dans les cas où ceux-ci sont couramment présentés comme étant en concurrence pour des emplois et des logements rares et profitant injustement ou illégalement des ressources des services sociaux, et où ils sont associés à la délinquance.

Pour l'Europe, les migrations entraînent indéniablement de nouveaux défis en ce qui concerne l'intégration économique et sociale des immigrés. L'objectif est bien que ces derniers s'intègrent réellement sur le marché du travail, dans l'économie et dans la société. Une bonne intégration dans le pays de destination contribue à l'affirmation de l'identité, favorise une participation citoyenne et accroît la cohésion sociale.

L'objectif général est de parvenir à une approche globale, intégrée et crédible pour réguler les migrations dans un cadre paneuropéen. En même temps, il convient de mobiliser une volonté politique, la coopération des partenaires sociaux et un soutien populaire pour étendre la protection des droits et l'égalité de traitement aux travailleurs et aux populations étrangers, et pour appliquer et consolider ces principes puisqu'ils sont garants du progrès économique et de la cohésion sociale.

3. Migrations et bien-être économique et social

Les raisons économiques expliquent de plus en plus les flux migratoires, elles sont des facteurs d'incitation et d'attraction. La segmentation des marchés nationaux du travail, dans la grande majorité des Etats membres de l'Union européenne et en Russie, suscite une demande supplémentaire de main-d'œuvre importée. Le profil et la répartition des migrants correspondent relativement bien à la structure et à la demande du marché du travail des pays d'accueil.

Le vieillissement de la population et la part croissante des retraités incitent aussi à considérer les migrations comme un des moyens de remédier à la pénurie de main-d'œuvre, d'accroître la production et de stabiliser les régimes de sécurité sociale. La pyramide des âges de la population européenne évolue rapidement. Par exemple, d'ici à 2050, un Européen sur quatre, ou peut-être même un Européen sur trois, aura l'âge de la retraite et la moitié de la population aura plus de 50 ans. Le besoin d'assurer la stabilité des marchés du travail est particulièrement urgent à la lumière des craintes actuelles d'une récession globale et met l'accent sur le besoin d'une approche intégrée et flexible.

De nombreux pays européens, dont l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Autriche, le Danemark, la Belgique et le Portugal, sont des pays de forte immigration de main-d'œuvre et accueillent un nombre important de travailleurs étrangers temporaires et 30 à 40 % d'immigrés permanents venus pour des raisons professionnelles. En Europe centrale et orientale, la Slovaquie, la Hongrie, la République tchèque et la Pologne sont de nouveaux pays de destination pour les migrants économiques venant de l'est. La Russie accueille plus de 3 millions de travailleurs migrants déclarés et au moins deux fois plus de migrants non déclarés originaires des Etats de la CEI.

Les migrations en Europe sont un phénomène de longue date qui maintenant commence à se diversifier. D'anciens pays d'émigration comme le Portugal, l'Italie, l'Espagne et la Grèce sont aujourd'hui des pays d'accueil. D'autres, comme la Roumanie et la Turquie, sont en train de devenir des pays d'immigration nette. La Roumanie, la Bulgarie et la Pologne font appel à des travailleurs de pays voisins, y compris le Bélarus, la Moldova et l'Ukraine. Les Etats membres du Conseil de l'Europe comprennent donc des pays de destination, des pays d'origine et des pays de transit, certains d'entre eux remplissant même parfois les trois fonctions.

La plupart des travaux de recherche actuels montrent que l'immigration favorise la croissance économique et le développement. L'effet de l'immigration sur le niveau de salaires et d'emploi des travailleurs autochtones dans les pays d'accueil s'avère en général négligeable. Cependant, il peut y avoir effectivement des problèmes dans certains secteurs ou en ce qui concerne quelques catégories de travailleurs nationaux. En règle générale, les travailleurs immigrés viennent compléter la main-d'œuvre locale et non se substituer à la main-d'œuvre existante, même si, répétons-le, il y a des exceptions dans des secteurs particuliers.

Le renforcement du capital humain des pays d'accueil par les migrants est important ; le niveau d'instruction des immigrés récents est généralement plus élevé que le niveau moyen des populations autochtones.

Une analyse statistique de l'impact économique des migrations dans 15 pays européens entre 1991 et 1995 a établi que, chaque fois que la population a augmenté de 1 % en raison de l'immigration, le PIB a progressé de 1,25 à 1,5 % – cette forte corrélation n'étant toutefois par une preuve de causalité. De récentes études spécifiques aux pays ont montré des avantages nets légèrement moins importants mais toujours positifs. D'autres études récentes ont montré que les prestations dont bénéficient les immigrés sont invariablement dépassées par leurs cotisations nettes à l'économie.

L'ensemble des recherches montrent que l'incidence de l'immigration sur les salaires est minime. Concernant l'emploi, les résultats d'une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) réalisée dans un échantillon de pays entre 1984 et 1995 ont conclu que rien n'indi-

quait qu'il y ait un effet négatif de l'immigration sur le chômage à l'échelle locale. A première vue, il serait facile de remédier au déficit de main-d'œuvre en employant des chômeurs ; or le chômage dans la population active locale est le plus souvent lié à des déséquilibres structurels sur le marché du travail. Même dans les pays où la population est très mobile, l'augmentation des offres d'emploi ne se traduit pas par une baisse équivalente du chômage.

La Banque mondiale fait valoir que les avantages retirés des migrations internationales, surtout pour les pays en développement, dépassent les avantages attendus d'une libéralisation des échanges de marchandises. Il est désormais établi qu'une liberté de circulation plus grande de la main-d'œuvre à l'échelle mondiale accroîtrait les revenus mondiaux et rendrait leur répartition plus équitable.

Les différences entre les sexes dans les flux migratoires s'atténuent en raison de la demande de main-d'œuvre féminine, en particulier dans le secteur des services : soins des enfants et des personnes âgées, services ménagers, hospitalité et loisirs. En Europe, les femmes représentent aujourd'hui 53 % du nombre total de migrants – ce taux est plus élevé que dans toute autre région.

4. Le couple migration-développement

Les migrations sont potentiellement un moteur de croissance et de développement pour toutes les parties concernées – pays d'accueil, pays d'origine et migrants eux-mêmes. Dans les pays de destination, elles entraînent un rajeunissement de la main-d'œuvre, rendent économiquement viables des secteurs traditionnels tels que l'agriculture et les services, favorisent l'entrepreneuriat, soutiennent les systèmes de sécurité et de protection sociales, et répondent à la demande de compétences émanant des nouvelles industries de haute technologie. Dans les pays d'origine des migrants, leur contribution positive provient des transferts de capitaux (transferts de fonds et investissements), des transferts de technologie et de compétences essentielles, des migrations de retour ainsi que d'un accroissement des exportations et des échanges commerciaux internationaux facilités par les relations transnationales entre communautés.

Les migrants soutiennent le développement et les partenariats par leur apport monétaire, humain et social, par les flux financiers et commerciaux internationaux qu'ils génèrent, par leur engagement dans des réseaux sociaux et par leur contribution aux échanges entre cultures.

Dans le Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur les migrations internationales et le développement dans la perspective du Dialogue de haut niveau de 2006, on peut lire ceci : « Nous commençons seulement à apprendre comment faire en sorte que les migrations facilitent plus systématiquement le développement. Chacun d'entre nous a entre les mains l'un des éléments de l'énigme

que posent les migrations mais aucun d'entre nous ne dispose de tous les éléments. Il est donc temps de reconstituer tous les éléments de l'énigme.»

La contribution des migrations au développement est conditionnée par leur nature, leur lieu de destination et la capacité des pays concernés à tirer parti du phénomène et à remédier à ses effets négatifs. L'apport des migrations au développement peut être positif pour les pays qui sont déjà prêts à se développer ; en revanche, les migrations ne peuvent à elles seules créer les conditions de ce développement.

Une émigration excessive des travailleurs, la fuite de compétences, l'incapacité des chômeurs à émigrer sont autant de facteurs négatifs pour le développement durable des pays d'origine. Mais, par ailleurs, la diaspora et les migrations de retour et circulaires peuvent considérablement contribuer à leur développement, à condition que les infrastructures le permettent.

Les migrations et les flux financiers qu'elles entraînent en direction de certains pays d'émigration sont pour ces derniers l'un des plus importants moyens de soutenir l'économie. Les transferts de fonds officiellement enregistrés représentent aujourd'hui plus du double de l'aide publique au développement (qui se monte à 104 milliards de dollars) et environ les deux tiers des investissements directs étrangers (325 milliards de dollars en 2006). Pour certains pays, les fonds envoyés par les migrants sont la principale source de devises étrangères. Ils servent généralement à l'amélioration du logement, de la nutrition, de l'éducation scolaire et des soins de santé. Ils sont donc également source de capital humain, dans la mesure où ils permettent de financer l'éducation des enfants et de couvrir les dépenses de santé, ainsi que d'améliorer la sécurité alimentaire des ménages les plus pauvres.

Les migrants qui rentrent dans leur pays d'origine avec des compétences accrues, un savoir, des idées et des moyens financiers également plus importants peuvent contribuer considérablement à son développement. Néanmoins, cela n'est vrai que dans la mesure où le pays en question peut offrir un climat économique et social propice à l'application des compétences acquises à l'étranger ou à l'investissement de l'épargne des migrants. Or la réalité empirique montre que ces conditions ne sont pas toujours réunies.

Les actions des diasporas (à savoir les activités des expatriés en direction de leur pays d'origine) sont souvent considérées comme un précieux moteur de développement. En assurant des « transferts à caractère social », les diasporas peuvent contribuer au développement global des pays d'origine.

Les principales conditions à réunir pour obtenir des retombées bénéfiques maximales sur le développement sont entre autres les suivantes : facilitation de la mobilité des migrants (émigration et retour), protection et traitement décent des migrants, optimisation de l'utilisation des fonds qu'ils envoient dans leur pays d'origine, encouragement au retour des compétences vers ces pays, soutien à la formation et à l'éducation dans les pays d'origine, meilleure organisation des diasporas et renforcement de l'esprit d'entreprise.

Les partenariats formels entre pays d'origine et pays de destination sont des formes d'accord plus récentes dans le cadre desquelles les questions de migration et de développement sont clairement liées aux initiatives politiques et engagements en matière d'aide. Ils visent à développer et maintenir dans la durée des niveaux de coopération entre deux ou plusieurs pays (pays d'origine et de destination) qui vont contribuer à répartir équitablement entre eux les avantages découlant des migrations et d'en limiter d'éventuels effets négatifs.

5. Intégration et cohésion sociale

L'influence de l'immigration sur la cohésion sociale est l'un des enjeux majeurs de l'avenir de l'Europe. L'intégration réussie des migrants est une condition préalable de la cohésion sociale et du progrès économique.

Dans la plupart des pays d'Europe occidentale, les immigrés et les populations d'origine immigrée représentent désormais une large proportion de la population nationale, généralement comprise entre 12 % et près de 20 %. En Europe centrale et orientale, les proportions sont moins élevées, mais elles augmentent et continueront d'augmenter.

La proportion de personnes nées à l'étranger («immigrés de première génération») est d'environ 10 %, voire davantage en Europe occidentale. Les populations d'immigrés en Europe orientale représentaient 1,9 % de la population en 1985, 7,3 % en 1995 et 7,5 % en 2005.

Les migrations ont une profonde incidence sur les sociétés d'accueil ; elles peuvent modifier la société et ses institutions. Cela explique dans une large mesure les polémiques soulevées par les politiques migratoires. La composition de la population immigrée reflète rarement celle de la société d'accueil : une grande partie des migrants ont une éducation différente ou un niveau d'instruction inférieur aux autochtones et beaucoup d'entre eux sont plus gravement pénalisés sur le marché du travail. L'immigration peut ainsi tendre à modifier la stratification sociale.

L'arrivée de migrants, souvent recrutés pour des emplois difficiles, dangereux et sales dont les travailleurs autochtones ne veulent pas, accentue la segmentation du marché du travail et contribue à la fragmentation des classes laborieuses. L'augmentation du nombre de migrants en situation irrégulière tend à aggraver cette tendance. La mobilité sociale et le degré d'intégration des migrants sont cependant très variables selon les pays de destination, ce qui semble indiquer que les politiques d'intégration, ainsi que les conditions économiques et sociales, déterminent les conséquences générales de la migration.

Le nombre important d'immigrés en Europe contribue à sa diversité culturelle et à son développement social et économique. Leur intégration économique, sociale, culturelle et politique est un facteur de cohésion sociale dans les pays d'accueil. Cependant, dans la plupart des sociétés européennes, la diversité culturelle et ethnique apportée par l'immigration remet en cause les définitions

traditionnelles, souvent monoculturelles et monoraciales, de l'identité nationale et des bases de la cohésion sociale. La diversité culturelle est l'un des principaux facteurs à prendre en compte pour qu'une cohésion sociale d'un plus haut niveau soit possible en Europe.

L'approche fondée sur les droits de l'homme préconisée par le Conseil de l'Europe et énoncée dans la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne révisée affirme que la cohésion sociale doit s'appuyer sur les droits de l'homme, la justice sociale et le respect de la démocratie. La cohésion sociale établit un lien de cause à effet entre les mécanismes d'intégration et de protection et le sentiment d'appartenance des individus à la société. Les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination et l'idée que la diversité doit être considérée comme un atout ont des répercussions sur le sentiment individuel et collectif d'inclusion des migrants et sont donc un point de départ dans le parcours vers une intégration efficace. En fin de compte, la cohésion sociale découle du respect des droits fondamentaux de tous les membres de la société, y compris dans le monde du travail, ainsi que de l'accès équitable de l'ensemble de la population aux avantages du progrès économique.

En réalité, de nombreux migrants sont encore exposés à l'exclusion, qu'il s'agisse d'emploi, de logement, de santé ou d'éducation. Dans beaucoup de sociétés d'accueil, de nombreux obstacles empêchent la simple participation des migrants, sans parler de leur intégration. Il est largement établi que, partout en Europe, les immigrés et les personnes d'origine immigrée font l'objet d'une discrimination marquée dans l'accès à l'emploi, au logement et aux services publics. Les migrants rencontrent aussi des obstacles pour accéder à l'éducation et à la formation, et leurs possibilités de participer à la société civile sont limitées. Pour de nombreux immigrés, la combinaison de ces facteurs peut aboutir à un niveau d'exclusion écartant toute possibilité d'intégration.

Les migrants sont souvent décrits dans les médias, le discours public et les conversations privées comme des personnes en concurrence avec les autochtones pour l'obtention d'emplois et de logements, profitant illégalement et injustement des ressources de l'aide sociale, et associées à la délinquance. Par conséquent, les préjugés et les sentiments d'animosité à l'égard des étrangers sont répandus dans les populations autochtones.

Un peu partout en Europe, les tensions entre migration et cohésion sociale ont été soulignées de manière spectaculaire par des troubles civils et des manifestations violentes de mécontentement survenus dans des quartiers où sont concentrées des populations d'origine immigrée. Des violences perpétrées contre des étrangers et des personnes d'origine immigrée dans divers Etats membres du Conseil de l'Europe ont fait des morts, des blessés ou entraîné la destruction de biens.

La mesure dans laquelle l'intégration des travailleurs migrants peut devenir un succès varie et dépend considérablement de différents facteurs tels que le

degré de spécialisation professionnelle, la dynamique culturelle de certains groupes, la durée de séjour ou les formes de solidarité à l'intérieur de certains groupes. D'autres facteurs sont liés aux caractéristiques sociales, culturelles et politiques du lieu de résidence.

Les problèmes persistants de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale qui affectent certaines catégories de migrants et de populations d'origine immigrée montrent la nécessité de redoubler d'efforts pour prendre en compte les dimensions économiques et sociales de l'intégration, outre les questions relatives à la diversité culturelle et religieuse et à la citoyenneté.

Bien que la définition du multiculturalisme, de l'interculturalisme et de l'intégration continue de faire débat, les politiques qui valident et célèbrent la diversité culturelle et sociale semblent mener vers de meilleurs résultats en matière d'intégration que celles qui comptent sur l'assimilation à l'identité culturelle dominante de l'Etat d'accueil.

Depuis les années 1980, les débats sur l'intégration économique et la dimension sociale de la construction européenne ont permis de faire progresser la question de l'inclusion et de la cohésion sociale dans l'Union européenne sur plusieurs plans : mise au point des règles de libre circulation des personnes, affirmation d'un objectif de cohésion économique et sociale, définition claire de l'intégration, besoin d'une législation sociale européenne plus complète, etc. Plusieurs instruments communautaires dans le cadre des stratégies européennes pour l'emploi et l'inclusion appuient les efforts des Etats membres en faveur de la cohésion, de la mobilité de la main-d'œuvre et de l'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie. De nombreuses initiatives dans le domaine de la sécurité sociale améliorent la coordination des régimes et permettent aux travailleurs et aux demandeurs d'emploi de bénéficier des prestations auxquelles ils ont droit tout en circulant librement dans l'UE.

Parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe, d'autres espaces importants d'intégration politique et économique, la CEI par exemple, ont aussi commencé à s'intéresser aux conséquences sur la cohésion sociale d'une plus grande mobilité des personnes vers et dans ces espaces.

Aujourd'hui, l'évolution des structures de la mobilité, de l'immigration et de l'installation ainsi que des contraintes qui pèsent sur elles pose de nouveaux défis à l'élaboration de politiques viables d'intégration et de cohésion sociale. De nouvelles expressions comme « migration circulaire », « migration répétée » et « personnes installées dans la mobilité » décrivent des situations qui se distinguent des postulats sur lesquels reposent les politiques classiques. Ces dynamiques sont souvent le reflet de restrictions à la mobilité et à l'installation dans les pays de destination, et de politiques fondées sur l'exclusion civique, culturelle ou économique, qui ne laissent aux migrants d'autre choix que de circuler entre des sociétés qui les rejettent.

Pour autant, les immigrés permanents ou de longue durée établissent de plus en plus de liens politiques, économiques et sociaux, jouissent parfois d'une double citoyenneté accordée par le pays de destination et le pays d'origine, et créent un tissu social et des groupes d'appartenance qui transcendent les frontières géographiques, culturelles et politiques. Par ailleurs, de nombreux migrants développent des activités transnationales et des compétences multiculturelles, interculturelles et multilingues. Ces nouvelles caractéristiques des migrations internationales doivent aussi être prises en compte lors de l'élaboration des politiques et des pratiques visant à assurer l'inclusion et la cohésion sociales dans les pays européens.

Un cadre d'intégration doit reposer sur une législation garantissant l'égalité et la non-discrimination, être lié à une politique de migration tenant compte des besoins et de la composition du marché du travail et offrant à chacun des possibilités d'obtenir un travail décent, et inclure des mesures pratiques et institutionnelles pour assurer sa mise en œuvre.

Un solide corpus de normes et d'instruments européens et internationaux forme le socle, nécessaire et approprié, d'une politique d'intégration. Les gouvernements, les pouvoirs locaux, les employeurs, les syndicats et les organisations de la société civile accumulent de plus en plus d'expérience dans les domaines juridiques, administratifs et pratiques aux échelons local et national. Ces normes juridiques, ces directives et ces bonnes pratiques fournissent des orientations permettant d'établir une politique nationale viable et complète en matière d'immigration, d'intégration et de cohésion sociale.

6. Un agenda de politiques intégrées

Les Etats et tous les acteurs concernés doivent mener des politiques soutenues et cohérentes et exercer des pratiques propres à garantir que les flux migratoires bénéficient aux pays d'origine, aux pays d'accueil et aux migrants eux-mêmes. Etant donné que ce phénomène est susceptible de concerner des êtres humains en situation d'exploitation par d'autres et d'absence de protection, les migrations ne peuvent être laissées au seul jeu du marché.

Les politiques et les pratiques en matière de migration ne sont viables et efficaces que si elles reposent sur des normes juridiques solides – c'est-à-dire régies par la primauté du droit. Les normes internationales fixent des critères de protection des travailleurs migrants, mais également de défense des intérêts des Etats. Ces normes constituent un cadre pour les législations, politiques et pratiques nationales, ainsi que pour la coopération interne, dans chaque pays, et la coopération interétatique, au début et à la fin du stade du processus migratoire.

La protection des droits fondamentaux des migrants est en soi un impératif juridique, politique et éthique – indépendamment de toute considération économique, financière ou autre. La protection des travailleurs migrants, l'égalité

de traitement, les campagnes contre la discrimination et l'encouragement à l'intégration sont autant d'actions concrètes et essentielles pour que les migrations contribuent de manière importante et positive au développement socio-économique des pays d'accueil et des pays d'origine.

Pour tout gouvernement, l'une des priorités doit être de garantir le bien-être des travailleurs migrants, ainsi qu'un salaire décent et une protection de base. Toute politique dans ce domaine doit inclure des mesures de prévention des pratiques abusives et promouvoir des emplois décents et productifs pour les migrants, hommes et femmes, dans des conditions garantissant la liberté, l'équité, la sécurité et la dignité humaine. Ces politiques, législations et programmes doivent tenir compte du fait que les femmes migrantes se retrouvent souvent dans l'illégalité, dans des secteurs de l'économie non régulés, ou encore en situation de victimes de trafiquants et de passeurs, soumises à diverses formes de violence et d'exploitation.

La condition sociale et les conditions de travail des migrants, ainsi que leur degré d'intégration dans la société, déterminent la mesure de leur apport économique et social à la prospérité des pays d'accueil et des pays d'origine. La condition des travailleurs migrants a en effet une influence directe sur leur capacité à envoyer une partie de leurs revenus dans leur pays d'origine et à acquérir les compétences et les connaissances utiles aussi bien lors d'un retour au pays que lors d'un séjour permanent dans un autre pays. La situation du migrant conditionne donc de manière très directe la mesure et la nature de sa contribution au bien-être social, à la valorisation du capital humain et au développement, en particulier dans son pays d'origine. Ainsi, les revenus fortement réduits des migrants exploités ou ceux dont sont privés les migrants expulsés qui n'ont pas la possibilité de toucher leurs émoluments avant leur départ représentent un vol non seulement aux dépens des travailleurs concernés mais aussi des pays d'origine, qui voient ainsi détournée une partie importante des fonds que ces travailleurs auraient transférés.

Les politiques et les pratiques en matière de migration doivent répondre à des besoins précis et légitimes, compte tenu des besoins du marché intérieur du travail. Les chiffres concernant les migrations régulières doivent reposer sur des évaluations de ce marché, visant à définir les besoins en main-d'œuvre (à la fois hautement qualifiée et peu qualifiée) présents et à venir, et à y répondre. Ces politiques et ces pratiques doivent notamment prévoir des processus de sensibilisation, de supervision du recrutement, de gestion des admissions, de formation de fonctionnaires et d'agents de la force publique, de reconnaissance des équivalences en matière d'éducation, de prestation de services sociaux et de santé, d'inspection du travail, de respect des droits et de réparation en faveur des victimes de traites et trafics.

Les politiques relatives aux migrations ne sont fiables et durables que si elles prennent en compte les intérêts, les préoccupations et les expériences des acteurs les plus directement concernés. A cet égard, les principaux acteurs sont les multiples secteurs gouvernementaux concernés, notamment les ministères

du Travail et de l'Emploi ainsi que, notamment, ceux chargés du développement, de l'intérieur et de la justice, des affaires étrangères, de la santé, de l'éducation, du logement, de l'intégration, de l'application de la loi et des collectivités territoriales.

Les gouvernements ne peuvent exercer leur fonction essentielle de régulation qu'en partenariat avec de multiples autres acteurs. Les consultations et l'élaboration des politiques doivent par conséquent prendre également en considération les organisations patronales et les entreprises, les organisations représentant les travailleurs, qui défendent à la fois les intérêts des ressortissants nationaux et ceux des migrants, les organisations de la société civile et enfin, de toute évidence, les migrants eux-mêmes (hommes et femmes).

Le dialogue et la coopération des pays concernés par la migration internationale de main-d'œuvre sont essentiels à des mouvements migratoires satisfaisants.

Pour élaborer une politique migratoire, on doit tenir compte de l'environnement international de la migration de main-d'œuvre et viser les trois grands objectifs suivants :

- la protection et le bien-être des travailleurs migrants ;
- l'optimisation des effets positifs des migrations de travail et l'atténuation de leurs effets négatifs ;
- la coopération entre les Etats, et le développement des capacités institutionnelles.

Une gouvernance efficace des questions de migration exige des interventions et une régulation coordonnées et complémentaires. Les migrations ne seront profitables aux pays d'origine et aux pays de destination que si l'on adopte une approche globale et intégrée des processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques.

Une approche intégrée fait la synthèse entre trois dimensions : les migrations économiques, le développement et la cohésion sociale – et ce, aux niveaux national et international. Ce type d'approche comporte essentiellement quatre éléments :

- une évaluation adéquate et intégrale des besoins, dans ce domaine, et des effets que pourront avoir les politiques en question ;
- une coordination des politiques et des mesures concrètes, aux niveaux local, national et international ;
- la création de partenariats plurisectoriels entre les Etats, avec le concours des partenaires sociaux et de la société civile ;

- la promotion de synergies et de coopérations entre tous les gouvernements concernés, les organisations internationales et les acteurs non gouvernementaux.

Quatorze domaines d'action composent un agenda intégré pour les Etats membres du Conseil de l'Europe :

Quatre grandes exigences concernant les politiques et les pratiques relatives aux migrations :

1. l'instauration de bases juridiques à partir des instruments internationaux pertinents ;
2. la création d'un cadre d'action politique, avec consultation de tous les acteurs ;
3. le développement des connaissances et des institutions ;
4. la coopération internationale.

Quatre grandes exigences concernant les migrations économiques/de main-d'œuvre :

5. l'existence de filières légales de migration et d'admission ;
6. la protection des droits de l'homme et des droits du travail ;
7. la régulation du marché du travail ;
8. la formation et la reconnaissance des qualifications.

Trois éléments pour maintenir la cohésion sociale et l'intégration des migrants dans la durée :

9. la nécessité d'intégration, de non-discrimination et de cohésion sociale ;
10. la protection et les garanties sociales (santé, éducation, logement) ;
11. la sécurité sociale.

Trois axes d'action pour prendre en compte le couple migration-développement :

12. la recherche d'un impact optimal sur le développement ; le codéveloppement ;
13. le traitement de la question des migrations clandestines ;
14. le retour et la réintégration des migrants dans leur pays d'origine.

La mise en œuvre de ce cadre politique intégré par les Etats membres du Conseil de l'Europe constituera une contribution majeure à une gestion effective des migrations et à la jouissance des avantages économiques, sociaux et culturels qui découleront de la mobilité internationale, si elle est bien régulée.