

# Faire des migrations un atout

## POUR UN NOUVEAU SYSTÈME DE MOBILITÉ

Jeff Dayton-Johnson, Louka T. Katseli,  
Gregory Maniatis, Rainer Münz,  
Demetrios Papademetriou





# Faire des migrations un atout

POUR UN NOUVEAU SYSTÈME DE MOBILITÉ

*par*

Jeff Dayton-Johnson, Louka T. Katseli, Gregory Maniatis,  
Rainer Münz et Demetrios Papademetriou



CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION  
DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Publié en anglais sous le titre :*

**Gaining from Migration**

TOWARDS A NEW MOBILITY SYSTEM

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2007

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

---

## LE CENTRE DE DÉVELOPPEMENT

Le Centre de développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe 22 pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Corée, la Finlande, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie, ainsi que le Brésil depuis mars 1994, le Chili depuis novembre 1998, l'Inde depuis février 2001, la Roumanie depuis octobre 2004, la Thaïlande depuis mars 2005 et l'Afrique du Sud depuis mai 2006. La Commission des Communautés européennes participe également au Comité directeur du Centre.

Le Centre de développement, dont l'appartenance est ouverte non seulement aux pays membres de l'OCDE mais également à des pays non-membres, occupe un statut particulier au sein de l'OCDE et de la communauté internationale. Les pays membres du Centre concourent au financement des projets, définissent le programme de travail biennal et veillent sur son exécution.

Le Centre tisse des liens et facilite le dialogue entre les pays membres de l'OCDE et les pays en développement. Il favorise ainsi la formulation de politiques publiques novatrices en réponse aux nouveaux enjeux mondiaux et aux défis du développement. Les participants aux événements organisés par le Centre sont invités à titre personnel.

Une équipe restreinte du Centre coopère avec les experts et les organismes des pays membres de l'OCDE et des pays partenaires afin de réaliser son programme de travail. Les résultats sont discutés lors de réunions informelles d'experts et de décideurs des secteurs public et privé. Ils font l'objet de publications de haute qualité, destinées tant aux chercheurs qu'aux praticiens. Les *Études du Centre* proposent des analyses de fond sur les grands enjeux du développement. Les *Repères* et les *Cahiers de politique économique* en résument les principales conclusions à l'intention des décideurs. Les *Documents de travail* traitent des aspects plus techniques du travail effectué au Centre.

Pour plus d'informations sur les activités du Centre, consulter le site [www.oecd.org/dev](http://www.oecd.org/dev)



LES IDÉES EXPRIMÉES DANS CETTE PUBLICATION NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT LES POSITIONS OFFICIELLES DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE SES ÉTATS MEMBRES, NI CELLES DE L'OCDE, DE SON CENTRE DE DÉVELOPPEMENT ET DE LEURS ÉTATS MEMBRES, NI CELLES DE L'INSTITUT DES POLITIQUES MIGRATOIRES (MIGRATION POLICY INSTITUTE [MPI], WASHINGTON, D.C.).

## Avant-propos

La mobilité humaine devient une dimension de plus en plus cruciale de la mondialisation. Les décideurs politiques comme les simples citoyens prêtent un intérêt croissant - avec inquiétude parfois - aux rapports entre ce phénomène émergent de la mobilité et ses retombées économiques et sociales dans les pays d'origine et les pays d'accueil. Les migrations internationales contribuent-elles au progrès économique? C'est quasiment certain; mais pour l'instant, néanmoins, les bénéfices escomptés des migrations sont contrariés par une série d'obstacles institutionnels. Les immigrés, individuellement et globalement, tirent un bénéfice évident de leur mobilité par rapport à leurs compatriotes restés au pays; mais ils pourraient en profiter mieux encore avec une réforme de la régulation de l'immigration. En revanche, les coûts et les avantages de la mobilité pour les sociétés des pays qui les accueillent, comme pour celles des pays qu'ils ont quittés, constituent une équation plus complexe.

Cette publication synthétise les conclusions de plusieurs rapports de fond préparés dans le cadre du projet « Tirer parti des migrations » sur les clés du nouveau système de mobilité du travail : l'impact de l'immigration sur l'emploi, les rémunérations et la croissance économique; les leçons des expériences européennes en matière d'intégration des immigrés; les conséquences de l'émigration sur le développement économique des pays d'origine à faible revenu ou à revenu intermédiaire; et le rôle des associations des diasporas. L'étude qui en résulte recommande des innovations concrètes des politiques migratoires des pays d'accueil comme des pays d'origine.

## Remerciements

Ce document est la synthèse des conclusions du projet « Les gains issus de la migration ». Il se fonde sur les contributions des membres de l'équipe principale, qui ont produit de nombreuses études critiques et évaluatives, des documents de travail, des cahiers de politique économique et des études de cas. Les auteurs se sont également appuyés sur le travail, l'énergie et la collaboration d'autres experts associés au projet : Betsy Cooper et Sarah Spencer (Centre on Migration Policy and Society, Université d'Oxford) ; Anna di Mattia et Theodora Xenogiani (Centre de développement de l'OCDE) ; Robert E.B. Lucas junior (Université de Boston) ; Marco Martiniello, (Université de Liège) ; Doris Meissner (Migration Policy Institute, Washington) ; Rinus Penninx, Jan Rath et Aimee Rindoks (Institute for Migration and Ethnic Studies, Université d'Amsterdam) ; Thomas Straubhaar, Florin Vadean et Nan Vadean (Hamburgisches Weltwirtschafts Institut). La liste complète des auteurs et des résultats figure en annexe.

Nous remercions particulièrement les membres du comité de pilotage du projet, notamment Antonis Kastrissianakis et Xavier Prats Monné (respectivement ancien et actuel directeurs de la Direction de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances de la Commission européenne), Germana Ricciardi et Constantinos Fotakis, de la Commission européenne, ainsi que John Martin, directeur, Jean-Pierre Garson et Georges Lemaître, membres de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE.

Ce rapport a par ailleurs bénéficié des précieux commentaires d'un comité de conseil informel réunissant Joaquín Arango (Université Complutense), Ibrahim Awad (Organisation Internationale du Travail), Claude Bébéar (AXA France), Denise Charlton (Immigrant Council of Ireland), Guillaume Cruse (Agence Française de Développement), Bibek Debroy (Chambre du commerce et de l'industrie, Inde), Rui Marques (Haut commissaire pour l'immigration et les minorités ethniques, Portugal), Piaras Macéinrí (département de géographie, Université de Cork, Irlande), Claude Moraes (Parlement européen), Dilip

Ratha (Banque mondiale), Meera Sethi (Organisation internationale pour les migrations, Genève), Nand Kishore Singh (Commission mondiale sur les migrations internationales), Rita Süssmuth (Commission mondiale sur les migrations internationales) et Alexandros Zavos (Président de l'IMEPO, Institut hellénique de politique migratoire).

Ce rapport a aussi bénéficié des remarques des participants à trois réunions d'experts organisées les 10-11 janvier 2006, le 11 juillet 2006 et le 23 mars 2007, ainsi qu'à la conférence « Migration et développement : une perspective euro-méditerranéenne », organisée par le Centre de développement de l'OCDE et l'IMEPO.

Nous devons encore remercier les personnes qui ont relu ce rapport, aussi bien au sein de l'équipe qu'en dehors : Nicholas Glytsos (KEPE, Centre de planification et de recherche économique, Athènes) ; Hania Zlotnik et Bela Hovy (ONU, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population), ainsi que Javier Santiso (Centre de développement de l'OCDE).

Le projet « Tirer parti des migrations » n'aurait pu aboutir sans le généreux soutien financier et opérationnel de la commission européenne, que le Centre de développement de l'OCDE remercie chaleureusement. Plusieurs pays membres de l'OCDE ont également contribué aux travaux du Centre sur la nécessaire cohérence des politiques migratoires, et nous saluons leur concours avec reconnaissance.

Ce volume a été édité par Jeff Dayton-Johnson (Centre de développement de l'OCDE) et Wanda Ollis (édition - révision). Vanda Legrandgérard (Centre de développement de l'OCDE, Unité publications et média) a réalisé la publication du manuscrit.

## Table des matières

Préface .....	9
Résumé : Propositions pour une politique européenne de l'immigration .....	11
<i>Chapitre 1</i> Introduction : Emplois et confiance .....	17
<i>Chapitre 2</i> Une nouvelle conception de l'émigration pour le siècle nouveau.....	21
<i>Chapitre 3</i> Migrations et emploi : les politiques d'accès au marché du travail	43
<i>Chapitre 4</i> Migrations et cohésion sociale : favoriser l'intégration.....	57
<i>Chapitre 5</i> Migrations et développement : des partenariats pour gérer la mobilité	71
<i>Chapitre 6</i> Promouvoir les réseaux d'émigrés .....	85
<i>Annexe</i> Liste des résultats.....	89
Bibliographie.....	91



## Préface

La mobilité humaine tient une place de plus en plus importante dans le processus de mondialisation. L'immigration vers les pays de l'OCDE a ainsi connu une augmentation spectaculaire au cours des dernières décennies, au point qu'environ 8 pour cent de leurs habitants sont nés à l'étranger. Décideurs politiques et citoyens portent un intérêt grandissant — et parfois s'en inquiètent — aux conséquences économiques et sociales de ce phénomène, non seulement pour les pays de l'OCDE, mais aussi pour les pays d'origine et les migrants eux-mêmes. La migration internationale peut-elle contribuer au progrès économique ?

Le projet « Les gains issus de la migration » est coordonné par le Centre de développement de l'OCDE, avec le soutien de la Direction de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances de la Commission européenne. Ce projet a rassemblé un vaste réseau d'experts pour évaluer les informations disponibles sur les migrations internationales vers les pays européens, les expériences européennes en matière d'intégration économique et sociale, le rôle des diasporas, le lien entre migration et développement dans les pays d'origine. Ce projet a généré de nombreuses études, de formats variés, et l'organisation d'une série fructueuse d'ateliers et de conférences (les détails concernant l'ensemble des travaux figurent en annexe de cette étude et sur le site web du projet : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration)).

Le présent rapport poursuit deux objectifs : diffuser les principales conclusions et recommandations politiques qui ont émergé du projet, et, plus largement, montrer comment les responsables peuvent améliorer le fonctionnement du nouveau système de mobilité mondiale afin qu'il bénéficie aussi bien aux sociétés des pays d'accueil et celles des pays d'origine, qu'aux migrants. De ce fait, ce rapport diffère légèrement des publications habituelles du Centre de développement : il s'agit pour l'essentiel d'un ensemble de propositions politiques, destinées principalement aux pays d'accueil européens, mais aussi

à leurs partenaires au sein des pays en développement. Nous avons pris soin d'étayer nos conclusions et nos recommandations en fournissant des références et des liens vers d'autres travaux, plus détaillés ; mais ce rapport n'est pas un compte rendu exhaustif des recherches et des analyses sur lesquelles il s'appuie.

Par ailleurs, les recommandations de ce rapport n'impliquent ni l'OCDE, ni le Centre de développement, ni l'Union européenne, ni aucun des pays membres de ces organisations. Ces propositions reflètent le point de vue de cinq des principaux membres du projet. Notre objectif est de susciter le débat, pour amener les acteurs du nouveau système migratoire mondial à construire de véritables partenariats pour la mobilité, afin d'en tirer un meilleur parti et d'en partager plus équitablement les bénéfices entre toutes les parties prenantes. L'étape suivante consistera à réunir ces différents partenaires autour d'une table pour commencer à amorcer un consensus. Nous espérons que ce rapport les y incitera.

Louka T. Katseli,  
Directrice  
Centre de développement de l'OCDE  
juillet 2007

## Résumé :

# Propositions pour une politique européenne de l'immigration

Si les tendances actuelles perdurent, l'Europe devra de plus en plus s'appuyer sur les immigrants pour équilibrer l'offre et la demande des marchés du travail et, plus généralement, pour alimenter sa croissance économique. Cette perspective figure explicitement dans l'Agenda de Lisbonne de l'Union européenne. Parallèlement, les migrations internationales à destination de l'Europe peuvent favoriser le développement économique des pays d'origine des migrants. Elles peuvent donc servir les objectifs européens de coopération au développement.

### *Une nouvelle conception de la migration pour le siècle nouveau (chapitre 2)*

Contrairement à la croyance populaire, les intérêts des principaux acteurs des migrations internationales — pays d'origine, pays d'accueil et migrants eux-mêmes — ne sont pas forcément contradictoires. Bien sûr, il faut des compromis, mais des partenariats croisés permettraient de maximiser les bénéfices et de réduire les risques associés aux migrations internationales. Pour finaliser de tels partenariats, les gouvernements doivent entreprendre des réformes politiques difficiles, aussi bien dans les pays d'origine que dans les pays d'accueil. En outre, ils doivent développer, en consultation avec leurs ressortissants, de nouvelles manières de penser le phénomène de la migration. Dans la plupart des cas, les réformes politiques et la restauration de la confiance iront de pair : ainsi, la lutte contre l'immigration illégale et clandestine est-elle non seulement un objectif politique indispensable, mais aussi un moyen de retrouver une influence sur la perception par l'opinion publique européenne du processus migratoire.

En se fondant sur les analyses approfondies du projet « Les gains issus de la migration », ce rapport présente un ensemble de propositions politiques susceptibles d'aider les pays européens et les pays d'origine des migrants à réformer leur gestion du système émergent de mobilité de la main-d'œuvre. Ce rapport formule des propositions détaillées dans quatre domaines généraux : les politiques relatives aux marchés du travail européens, les politiques d'intégration sociale des immigrants en Europe, les politiques de coopération au développement de leurs pays d'origine et, enfin, des initiatives pour favoriser et mobiliser les réseaux des diasporas.

Notre message général est que le nouveau système de mobilité ne doit pas être envisagé comme un système d'*immigration* mais plutôt comme un système émergent de mobilité internationale de la main-d'œuvre. Ceux qui sont en charge de ce nouveau système doivent avoir la volonté de l'organiser. Plus précisément, ils devront :

- expliquer clairement aux migrants ce qui est attendu d'eux et ce qu'ils peuvent espérer ;
- être déterminés à expliquer aux électeurs la logique et le raisonnement qui sous-tendent les politiques d'immigration et à défendre le nouveau système contre ses détracteurs ;
- traiter les migrants et leurs pays d'origine comme des partenaires à part entière dans la gouvernance du système de mobilité ;
- être disposés à réviser leurs positions sur l'immigration pour qu'elles soient en phase avec l'évolution du contexte et les résultats des évaluations en cours.

### ***Migration et emploi : les politiques d'accès au marché du travail (chapitre 3)***

La demande européenne de main-d'œuvre immigrée qualifiée, peu qualifiée ou semi qualifiée va probablement augmenter. Ces différents types de migration nécessitent toute une gamme de politiques pour régler l'accès aux marchés du travail européens — ces politiques devant être à la fois transparentes, réactives et cohérentes.

Ce rapport contient quatre ensembles de propositions relatives à l'accès au marché du travail.

- D'abord, le nouveau système de mobilité nécessitera un système intégré de suivi des migrations pour fournir un suivi effectif des flux. C'est seulement

à cette condition que les migrants et les employeurs qui respectent les règles pourront tirer bénéfice d'un accès continu au système de mobilité.

- Deuxièmement, les politiques d'accès au marché du travail doivent encourager les migrations circulaires pour les travailleurs qui appartiennent à des catégories professionnelles sensibles et qui n'envisagent pas un séjour définitif.
- Troisièmement, les pays européens doivent harmoniser leurs politiques de sorte que des catégories données de travailleurs qualifiés bénéficient de conditions analogues d'accès aux marchés du travail dans tous les pays.
- Quatrièmement, les politiques relatives au marché du travail et à la citoyenneté doivent être attractives pour les travailleurs (qualifiés ou non) qui répondent aux besoins des marchés du travail européens et qui souhaitent obtenir, à terme, la sécurité et la stabilité que procurent le séjour permanent et la citoyenneté.

#### *Migration et cohésion sociale : favoriser l'intégration (chapitre 4)*

Dans la seconde moitié du vingtième siècle, il est devenu de plus en plus pressant pour les pays européens d'intégrer les immigrés dans la vie sociale. Mais les ressources consacrées à cette entreprise n'ont pas toujours été à la hauteur de la tâche. Aujourd'hui, l'intégration est à juste titre conçue comme un ensemble de politiques et de pratiques permettant aux sociétés de combler l'écart entre les performances des ressortissants d'origine et celles des immigrés (ainsi que de leurs descendants).

Pour réaliser cette intégration, les décideurs politiques doivent faire face à trois priorités immédiates :

- En premier lieu, les pays européens doivent offrir un accès ouvert et équitable au marché du travail pour tous les immigrés et leurs familles, et ce le plus tôt possible dans le processus d'immigration. En effet, l'intégration économique détermine fortement l'intégration sociale.
- Ensuite, les pays européens doivent permettre à tous les membres des familles immigrées d'avoir accès au système éducatif, ainsi qu'à des cours de langue et à d'autres formations, aussi tôt que possible dans le processus d'immigration.
- Enfin, les États européens doivent trouver les moyens de favoriser la participation des immigrés à la vie politique et sociale de leurs nouveaux pays.

## ***Migrations et développement : des partenariats pour la gestion de la mobilité (chapitre 5)***

Les migrations à destination des pays européens peuvent favoriser le progrès économique et social des pays d'origine, à condition d'améliorer la gestion du processus aussi bien dans les pays européens que dans les pays d'origine.

Pour y parvenir, cette étude propose quatre recommandations politiques d'ordre général :

- Premièrement, les pays européens doivent réviser leurs politiques migratoires en veillant à leur cohérence avec les objectifs de la coopération au développement. Ils doivent donc s'assurer que les pays en développement tirent un meilleur bénéfice des flux migratoires.
- Deuxièmement, les pays en développement sont encouragés à intégrer les questions relatives à l'émigration et aux transferts de fonds des émigrés dans leurs stratégies de réduction de la pauvreté. Dans le cadre de leurs politiques de coopération au développement, les pays européens peuvent pour leur part aider les pays en développement à renforcer leur capacités et leur fournir d'autres formes d'aide.
- Troisièmement, à la fois au niveau national et au niveau de l'Union européenne, les structures organisationnelles de la gestion de l'immigration doivent être réformées, afin d'améliorer les mécanismes de communication et de recherche du consensus entre les ministères et les directions.
- Quatrièmement, l'UE et ses États membres doivent rechercher une plus grande cohérence entre les différents domaines politiques et renforcer les synergies entre les politiques migratoires et les politiques relatives au commerce (y compris les services), à la sécurité et au développement. Conformément au consensus pour le développement de l'UE, cette mise en cohérence doit également concerner la politique de l'emploi, l'objectif de « travail décent » et les dimensions sociales de la mondialisation.

## ***Promouvoir les réseaux de la diaspora (chapitre 6)***

À cheval entre les pays d'origine et les pays d'accueil, les réseaux des diasporas peuvent jouer un rôle actif dans l'amélioration des performances du marché du travail, l'intégration économique et sociale, ainsi que dans le développement économique des pays d'origine.

La présente étude fait trois propositions concrètes au sujet des réseaux de la diaspora :

- Une aide importante — financière et technique — doit être apportée aux organisations et aux réseaux d'immigrés, et ce de manière équitable et transparente.
- Les organisations d'immigrés doivent être intégrées au processus de délibération politique, afin d'améliorer les politiques relatives au marché du travail, à l'intégration et à la coopération au développement.
- Les politiques de co-développement mobilisant les ressources et les compétences des membres des réseaux d'immigrés doivent tout particulièrement être renforcées pour améliorer l'efficacité de la coopération au développement.



## Chapitre 1

# Introduction : Emplois et confiance

Les migrations deviennent une dimension centrale de la mondialisation. Celle-ci se traduit par un nouveau système de mobilité, caractérisé par des schémas migratoires variés. Décideurs et citoyens observent avec un intérêt grandissant — parfois aussi avec inquiétude — les conséquences économiques et sociales de ce nouveau système de mobilité sur les pays de l'OCDE ainsi que sur les pays d'origine des migrants. Les migrations internationales peuvent-elle contribuer au progrès économique ? Oui, à condition de mettre en œuvre des politiques appropriées et des programmes prenant en compte tous les secteurs concernés. Mais pour l'instant, divers obstacles institutionnels limitent les perspectives de bénéfices, économiques ou autres, générés par les migrations.

En général, les migrants gagnent à émigrer plutôt qu'à rester dans leur pays d'origine. Mais ils pourraient bénéficier encore davantage de cette mobilité si le mode de gestion des migrations était réformé. En revanche, la question des coûts et des bénéfices de la mobilité pour les pays d'accueil et les pays d'origine est plus complexe.

Des décisions stratégiques doivent être débattues par les sociétés des États membres de l'Union européenne (UE), afin de déterminer les niveaux désirés d'immigration et les caractéristiques recherchées chez les migrants. Cela signifie que chaque société doit procéder à des arbitrages — une production économique plus ou moins forte, une diversité plus ou moins large, des retraites plus ou moins élevées, un âge de la retraite plus ou moins avancé, et même une cohésion nationale plus ou moins ouverte — puis décider quel niveau d'immigration leur correspond. Bien entendu, les obligations légales et humanitaires, qui sont aussi des facteurs importants, doivent être prises en compte et peuvent limiter les options.

Les choix des sociétés européennes seront plus éclairés si les réalités de terrain et socio-économiques sont prises en considération. En revanche, quand elle se manifeste, la démagogie doit être rejetée car elle véhicule des contrevérités, des préjugés et des scénarios apocalyptiques totalement infondés.

Les pays européens doivent se méfier des données incomplètes et des analyses partielles, voire biaisées. C'est dans cet esprit que le Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Initiative d'Athènes sur les actions à mener en matière de migration (AMPI), avec le soutien de la Commission européenne, ont coordonné le travail de nombreux experts pour évaluer la situation de l'UE dans les domaines de l'immigration, de l'intégration et du développement.

Ce rapport final s'appuie sur une revue critique des travaux de recherche et des analyses politiques disponibles. Ces travaux représentent plus de 1 500 pages, pour 15 rapports et études de cas. Quatre études d'ensemble évaluent l'état des connaissances dans le cadre européen et fournissent des informations statistiques. Quatre cahiers de politique économique du Centre de développement de l'OCDE résument par ailleurs les principales conclusions de ces rapports d'évaluation. Tous ces documents sont disponibles sur le site internet du projet. Une liste figure en annexe. Le but premier de ce rapport est de divulguer les principales options et recommandations politiques des travaux mentionnés. Son objectif final est d'expliquer comment les gouvernements peuvent optimiser les flux migratoires pour qu'ils bénéficient à la fois aux migrants, aux pays d'accueil et aux pays d'origine.

L'emploi occupe une place centrale dans ce rapport. Il concerne les intérêts des trois principaux acteurs du système migratoire : les sociétés d'origine, les sociétés d'accueil et les migrants eux-mêmes. Ces acteurs gagneraient tous à une amélioration des conditions du recrutement, en phase avec la formation et les compétences des demandeurs d'emploi.

Au cours des prochaines décennies, presque tous les pays européens connaîtront un vieillissement rapide de leur population et un déclin de leur main-d'œuvre. Selon les projections, la part de la main-d'œuvre née sur place devrait baisser de plus de 16 millions en Europe d'ici 2025, et de presque 44 millions d'ici 2050<sup>1</sup>. Sur cette même période, la population d'Afrique du Nord — voisine de l'Europe du Sud — devrait continuer à augmenter bien plus rapidement que la croissance économique de cette région. Cela signifie qu'une partie importante de la population active d'Afrique du Nord cherchera du travail en Europe et ailleurs. De même, les travailleurs sans emploi ou en sous-emploi des économies les moins avancées de l'est de l'Union européenne, nombreux à posséder des compétences et une formation, continueront à chercher du travail dans l'UE dans les années à venir. Avec d'un côté une population européenne vieillissante et une main-d'œuvre en diminution et, de l'autre, des pays voisins avec des contingents de travailleurs à la recherche d'emplois rémunérateurs, la conclusion s'impose d'elle-même : l'UE et ses États membres ont besoin d'un système de mobilité de la main-d'œuvre rationnel, cohérent, sûr et bien réglementé.

L'emploi est également au cœur d'un autre défi auquel les sociétés européennes sont confrontées : l'intégration des immigrés. Car l'emploi est en effet le facteur d'intégration le plus important.

En outre, une partie des profits que les pays en développement tirent des migrations provient des revenus des travailleurs immigrés. Ces derniers alimentent les importants flux de transferts financiers du monde développé vers le monde en développement. Par ailleurs, les emplois facilitent les transferts de compétences, de technologie et de connaissances à travers les frontières. Enfin, l'émigration à destination des États membres de l'UE peut améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs restés sur place.

Les emplois des ressortissants européens sont aussi au centre du débat politique sur les préjudices éventuels d'un durcissement de la concurrence sur le marché du travail. Pour que le public accepte des systèmes migratoires justes et efficaces, il est donc nécessaire d'assurer à ces travailleurs un accès équitable et effectif à des emplois satisfaisants.

La plupart des pays européens ne possèdent pas de systèmes d'immigration capables de satisfaire leurs besoins de main-d'œuvre. Ce rapport montre comment les décideurs peuvent utiliser des recherches empiriques pour renforcer la confiance du public dans les systèmes de migration. Pour que ces systèmes de migrations européens (et les sociétés) fonctionnent bien dans les années qui viennent, les décideurs devront aussi gagner la confiance des principales parties prenantes. Il faut donc que le public européen ait le sentiment que le système est maîtrisable — ce qui n'a rien d'évident. En effet, selon la Commission européenne, entre cinq et dix millions d'immigrés travailleraient en Europe sans autorisation<sup>2</sup>. Or, la confiance est une condition nécessaire pour que les réformes adéquates soient soutenues par le public.

L'emploi et la confiance du public sont d'ailleurs des conditions nécessaires mais non suffisantes pour que les immigrés soient globalement acceptés par l'ensemble de la société. Il est donc essentiel de promouvoir cette tolérance pour assurer le succès du système de mobilité, surtout dans les sociétés qui n'ont pas l'habitude d'accueillir beaucoup d'immigrants. Il est aussi nécessaire que les émigrés de retour au pays, qui véhiculent souvent des idées et des pratiques nouvelles glanées lors de leurs séjours à l'étranger, soient acceptés dans leur société d'origine.

L'analyse et les recommandations de ce rapport se concentrent sur la manière de susciter la confiance du public envers le système international de mobilité de la main d'œuvre. Le rapport propose des réformes susceptibles d'aider les États européens à débattre et à développer une législation sur la mobilité<sup>3</sup>.

## Notes

1. Ces projections concernent la population active (et non pas la population en âge de travailler) dans les 25 pays de l'UE, les Îles anglo-normandes, l'Islande, le Lichtenstein, la Suède et la Suisse. Pour plus de détails sur ces prévisions, voir Münz *et al.* (2006a), paragraphe 4.1 et tableau 3.
2. Les estimations du nombre de migrants illégaux en Europe proviennent de sources diverses. Selon Jandl (2004), le flux de migration illégale à destination de l'Europe des 15 était de 650 000 par an au début des années 2000. Depuis le début des années 1980, le nombre d'immigrés illégaux ayant vu leur situation régularisée avoisine les 4 millions, rien que pour cinq des pays de l'UE (France, Grèce, Italie, Portugal et Espagne). Les détails figurent dans le Programme d'action relatif à l'immigration légale de la Commission européenne (Commission européenne, 2005a).
3. L'Europe n'a pas été inactive pour la formulation d'un nouveau cadre réglementaire. Une recension des initiatives récentes prises par la Commission en la matière figure dans l'Étude des migrations du Centre de développement de l'OCDE ([www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration)).

## Chapitre 2

# Une nouvelle conception de l'émigration pour le siècle nouveau

L'impuissance à gérer les changements entraînés par les migrations risque d'engendrer agitation sociale et instabilité politique. Ne pas gérer les migrations les empêche par ailleurs de contribuer autant que possible au dynamisme, à la croissance et à la prospérité des nations d'accueil, tout en décevant les aspirations des immigrés.

Partout, y compris dans les pays de l'OCDE, les États peinent à répondre aux défis posés par les migrations et à saisir les opportunités qu'elles créent. Deux facteurs viennent encore compliquer la tâche dans les États membres de l'UE. Le premier est un héritage des choix politiques précédents, en particulier le fait que le caractère permanent de l'immigration a été nié pendant des décennies, provoquant la marginalisation des immigrés et de leurs descendants. Le second facteur est qu'une grande partie des immigrés en Europe sont, de fait, hors de portée des décideurs politiques. Par exemple, de nombreux mouvements migratoires ne répondent qu'indirectement aux conditions d'emploi dans les États membres de l'Union. C'est notamment le cas des migrants qui pénètrent dans l'UE via des canaux non économiques, comme le regroupement familial et les demandes d'asile, des migrants qui entrent légalement mais restent après l'expiration de leur visa, ainsi que de ceux qui entrent illégalement.

L'encadré 2.1 traite des flux d'immigration sélectifs et non sélectifs, tandis que le tableau 2.1 décrit les migrations non sélectives dans quelques pays de l'OCDE (c'est-à-dire les niveaux de migration économique et non économique vers ces pays aux cours des dernières années). Ces données révèlent non seulement l'importance des migrations sans motivation économique, mais aussi l'existence de différences considérables d'un pays à l'autre.

### Encadré 2.1. Flux d'immigration sélectifs et non sélectifs

Les immigrants qui rejoignent les pays européens ne sont pas tous activement sélectionnés (par le gouvernement ou les employeurs), car certaines migrations ne sont pas soumises au pouvoir discrétionnaire des États. Même dans les pays qui possèdent des régimes d'immigration restrictifs, certains immigrants sont admis au nom de traités ou de conventions. Ainsi, tous les citoyens de l'Union européenne peuvent circuler librement à l'intérieur de l'UE, même s'il existe des exceptions temporaires pour les citoyens de quelques uns des nouveaux États membres. D'autre part, les demandeurs d'asile qui obtiennent le statut de réfugiés ne sont pas soumis aux critères de sélection (bien que les pays d'accueil appliquent parfois les politiques d'asile de manière plus ou moins restrictive). D'autres immigrants se voient également accorder l'entrée au nom des droits de l'Homme universels. Ces droits comprennent notamment le droit de vivre avec son époux(se) et ses enfants, ainsi que le droit d'épouser ou d'adopter qui l'on souhaite. (Les pays de l'OCDE ont toutefois adopté des politiques plus ou moins restrictives concernant le regroupement familial).

Tableau 2.1. La migration non sélective dans quelques pays de l'OCDE, 2003

	Immigration permanente totale (en milliers)	Part non sélective (pourcentage)	Composantes	
			Famille + humanitaire (pourcentage)	Libre circulation (pourcentage)
Canada	221	28	28	-
États-Unis	706	39	39	-
France	173	83	61	21
Royaume-Uni	244	49	23	25
Suède	41	95	73	22
Suisse	82	94	31	63

Source : OCDE (2006). Le total de l'immigration permanente étant calculé à l'aide d'une méthodologie harmonisée de l'OCDE, ces statistiques peuvent différer de celles des services statistiques nationaux.

Les États membres de l'UE ayant autant à perdre qu'à gagner, il est essentiel pour eux de mieux gérer le processus migratoire. Cela passe par une réglementation étudiée, associée à d'autres politiques aux niveaux local, national, régional et international. Cette amélioration de la gestion de l'immigration implique de créer un ensemble d'institutions capables de fournir des incitations plus cohérentes aux parties prenantes (c'est-à-dire les immigrés, les travailleurs des pays d'accueil et d'origine, les familles des immigrés, les employeurs, les syndicats et les gouvernements locaux et nationaux) pour produire des résultats positifs dans le domaine de l'emploi et pour que les migrants soient mieux acceptés.

Le volontarisme et l'efficacité des politiques sont indispensables, non seulement pour gérer les flux d'immigrants légaux de manière plus méthodique et plus flexible, mais aussi pour réussir leur intégration dans la société et l'appropriation de ses institutions. Toutefois, une gestion pondérée des flux migratoires doit aussi prendre en compte l'impact des politiques concernées et de l'encadrement des flux sur les pays d'origine. En effet, un système de mobilité performant ne devrait pas priver les pays les plus pauvres des professionnels dont ils ont absolument besoin, comme les professeurs, les médecins, les infirmières et autres spécialistes. En revanche, il devrait inciter les pays d'origine et les pays de transit à s'efforcer de mieux réguler le système.

## Vieilles notions et idées neuves en matière de migrations

La recherche d'une gestion performante des migrations se heurte à plusieurs obstacles, tels des connaissances insuffisantes, des concepts mal définis ou des préjugés politiques qui produisent de mauvais résultats. Par exemple, la distinction entre immigration permanente et immigration temporaire ne suffit plus à décrire les comportements actuels. Elle engendre des politiques qui enferment les migrants dans ces catégories (ou les en excluent). En effet, nombre d'immigrés permanents retournent au pays natal ou gagnent d'autres horizons. Ce processus va d'ailleurs probablement s'accélérer étant donné que les flux d'information concernant les offres d'emploi à l'international s'améliorent et que les coûts de la migration baissent. Inversement, beaucoup d'immigrés temporaires restent (légalement ou pas) dans le pays où ils travaillent. Face à ces réalités, les administrateurs des systèmes migratoires doivent devenir aussi flexibles et adaptables que les immigrés, leurs familles et leurs employeurs. C'est à cette condition que ceux qui font les règles et qui les interprètent prendront les décisions adaptées à un système de mobilité dynamique.

Quant à l'idée selon laquelle il y aurait des différences économiques majeures entre la migration familiale, la migration motivée par la recherche d'emploi et la migration sélective, l'insuffisance des connaissances en la matière affecte les décisions politiques. Pour les États concernés par toutes ces formes de migrations, les différences ne sont pas toujours aussi tranchées qu'on le pense pour le marché du travail. En effet, généralement, dans les familles d'immigrés, plus d'un membre travaille, et les membres peuvent avoir des niveaux de compétences différents, de peu à hautement qualifiés. De même, les migrants sélectionnés en fonction de leurs compétences sont généralement accompagnés par des membres de leur famille possédant un niveau de qualification similaire, qui vont aussi travailler, et ce cas de figure se multipliera dans les années à venir<sup>1</sup>.

Une autre idée exige réexamen : le différentiel entre les niveaux des qualifications est moins significatif qu'on le pense souvent. Là où la main-d'œuvre manque, le critère mesurant le niveau d'études ou de formation professionnelle — peu ou hautement qualifié — n'est pas forcément pertinent. En effet, l'expression « travail non qualifié » reflète davantage le profil de l'emploi lui-même que le capital de compétences de l'employé. Ainsi, étant donné que les pénuries de compétences et les déséquilibres se multiplient, identifier le capital humain de chaque immigré pour l'employer plus intelligemment, voire stratégiquement, doit devenir une priorité. À ce titre, les politiques doivent se concentrer sur les catégories professionnelles qui sont aujourd'hui en sous-effectifs sur les marchés du travail de l'UE. Certaines d'entre elles, dans les secteurs de la science et de la médecine par exemple, sont à juste titre reconnues comme hautement qualifiées. D'autres secteurs, comme le bâtiment, le tourisme, ou les soins aux personnes âgées, ne figurent pas dans les catégories traditionnelles du travail qualifié. Ces professions n'en sont pas moins utiles et répondent à une demande de main-d'œuvre. Il existe ainsi des segments cruciaux des marchés du travail en Europe où les immigrés tendent à combler de plus en plus les manques, et ce à tous les niveaux de qualification.

En revanche, dans les pays en développement d'où partent les migrants, les différentiels de compétence et de formation sont marqués et vont le rester. En effet, dans ces pays, la composition et la qualité du capital humain des migrants peuvent avoir de sérieuses conséquences économiques. La distinction entre travailleurs peu qualifiés et travailleurs hautement qualifiés restera donc pertinente pour les pays d'origine.

Autre notion de plus en plus dépassée : la distinction entre pays d'émigration et pays d'immigration. Dans les faits, la plupart des pays connaissent à la fois départs et arrivées, et de plus en plus souvent, ils servent de couloirs par lesquels circulent les migrants. Le Royaume-Uni est ainsi l'un des principaux pôles d'attraction de l'Union européenne pour les nouveaux migrants. Mais c'est aussi l'un des plus grands pays d'émigration au monde, avec 5.5 millions de ses ressortissants (presque 10 pour cent de sa population) vivant à l'étranger (Srisankarajah et Drew, 2006). La Pologne connaît aussi des taux d'immigration et d'émigration importants. Dans une autre région, l'exemple du Mexique confirme les précédents : plus de 10 pour cent de ses ressortissants ont émigré aux États-Unis, pour la plupart illégalement. Cependant, le Mexique accueille plus d'un million d'étrangers et constitue un couloir de transit important pour la migration à destination des États-Unis (OCDE, 2006).

Il existe également de plus en plus de pays de transit, dont le rôle dans le système de mobilité internationale s'intensifie. C'est le cas par exemple de l'ouest

et du nord de l'Afrique par où passent des populations d'Afrique subsaharienne pour rejoindre l'UE. Mentionnons encore les migrants non ressortissants de l'UE qui circulent entre les différents États membres. Ces couloirs de migration — un concept de plus en plus utilisé parmi les experts et en passe d'être adopté par les décideurs politiques — peuvent avoir de lourdes conséquences sur les économies locales, même si les effets agrégés de la migration sont plus difficiles à détecter au niveau national. Ces couloirs de migration soulignent avant tout l'émergence de marchés du travail véritablement transnationaux, et la nécessité de mettre en place des partenariats et des mécanismes de gouvernance transnationaux pour maximiser les bénéfices, minimiser les risques et assurer la protection des droits des travailleurs.

## Penser et agir autrement en matière de migrations

Quelles conséquences a-t-elle eues l'ancienne manière de considérer les migrations ? Et comment le fait de les considérer autrement, avec une approche systématique, pourra-t-il modifier la façon de traiter les questions migratoires ?

L'ancienne façon de voir les choses s'en tient à des aphorismes bien connus pour couper court à tout débat sur une ouverture calculée à l'immigration. En conséquence, les vraies questions, celles auxquelles il faut répondre, ne sont jamais posées. Ainsi, les politiques innovantes deviennent plus rares, tout comme celles qui promeuvent les intérêts économiques sans négliger les conséquences sociales. Prenons deux exemples. D'abord, la rengaine stupide selon laquelle « rien n'est plus permanent qu'un immigrant temporaire ; » le second est l'aphorisme bien connu de Max Frisch : « Nous avons demandé des travailleurs mais ce sont des hommes qui sont venus. » Ces deux remarques cherchent à déstabiliser ceux qui envisagent des systèmes de migration plus ouverts et à mobiliser ceux qui s'y opposent. Plus que jamais, ces partis pris sont de mauvais guides politiques. Prises au pied de la lettre, ils empêchent toute discussion sur la migration temporaire, privant ainsi les sociétés et les individus du puissant moteur de croissance que constitue la migration.

D'autres caractères de l'ancienne conception découragent toute initiative. Cette conception est en effet statique alors que la migration est un phénomène de plus en plus dynamique, qui ne peut être géré ni avec des concepts et des instruments politiques d'une autre époque, ni avec des idées dépassées sur la gestion (entendez : « protection ») des marchés du travail. Ce type de pensée statique marginalise les immigrants et les encourage fréquemment à rejoindre

l'économie informelle, ce qui rend leur intégration plus problématique, tout en faussant la dynamique du marché du travail et la création d'emplois. En réalité, les besoins de main-d'œuvre ne sont pas statiques et doivent être évalués selon les réalités du moment, en tenant compte des dynamiques à l'œuvre dans les pays d'origine et dans les pays d'accueil.

Examinons comment les décisions fondées sur l'ancienne conception de la migration accentuent la rigidité des marchés du travail dans de nombreux pays de l'UE. Par exemple, dans certains États, un employeur ne peut recruter un candidat immigré que s'il prouve que cet emploi ne peut pas être occupé par une personne déjà résidente dans le pays. Il s'agit de dissuader a priori les employeurs d'engager des immigrés. En conséquence, les immigrés ne trouvent parfois pas d'autre moyen de travailler que de rejoindre l'économie souterraine. Les marchés du travail ne peuvent pas fonctionner efficacement si les politiques et les réglementations ignorent les évolutions démographiques et les forces du marché. Considérer que le nombre d'emplois disponibles dans une économie est fixe et que les marchés du travail nationaux doivent être protégés contre la concurrence des immigrants sont des vestiges de la vieille façon d'envisager les migrations

Celle-ci ne semble d'ailleurs pas s'intéresser au capital humain des migrants. Par conséquent, l'ancien système n'investit pas pour faciliter la réussite des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail. Ce faisant, il contribue fréquemment, ne serait-ce que par inadvertance, à leur marginalisation économique. Ainsi, dans beaucoup d'États membres de l'UE, les immigrés et leurs enfants connaissent de forts taux de chômage, ne parviennent à travailler que par intermittence et sont surreprésentés dans les emplois à bas salaire et les catégories à faible revenu. Là encore, le poids du passé pèse sur le présent : persuadés que les étrangers et leurs descendants allaient retourner dans leur pays d'origine, les États ont souvent différé et limité les investissements qui auraient permis d'optimiser leur intégration.

L'ancien système crée de plus des dépendances supplémentaires en refusant le droit de travailler aux demandeurs d'asile crédibles ou aux proches parents des immigrés titulaires d'une autorisation de séjour. L'établissement d'un nouveau système permettrait d'assurer un accès immédiat aux marchés du travail et ainsi de réduire la dépendance des immigrés vis-à-vis des ressources de l'aide sociale.

Enfin, l'ancienne conception considère les gouvernements des pays d'origine ou bien comme l'une des principales causes du problème de l'immigration, ou bien comme des agents chargés d'accueillir les migrants rapatriés. Ni les émigrés

ni leur pays d'origine ne sont perçus comme de véritables partenaires pour le développement et la gestion de la mobilité.

Les conceptions de la migration dans lesquelles l'ancien système est empêtré ont enlisé la politique européenne dans un véritable marécage. Le nouveau système devra donc générer un discours plus positif et, plus important encore, une approche globale plus réactive face aux réalités des migrations internationales. Pour que cela se concrétise, des progrès doivent être faits dans plusieurs domaines.

En fait, le nouveau système ne devra absolument pas être considéré comme un système d'immigration : c'est un nouveau système de mobilité internationale de la main-d'œuvre qu'il s'agit de concevoir. Ceux qui administreront ce nouveau système de mobilité doivent avoir la volonté de l'organiser. Plus précisément, ils devront :

- expliquer clairement aux immigrés ce que l'on attend d'eux et ce qu'ils peuvent espérer ;
- être prêts à expliquer aux électeurs la logique et le raisonnement qui sous-tendent les politiques d'immigration et à défendre le nouveau système contre ses détracteurs ;
- impliquer les immigrés et leurs pays d'origine en tant que partenaires à part entière dans la gouvernance du système de mobilité ;
- être prêts à réviser leurs positions sur l'immigration pour les mettre en phase avec l'évolution du contexte et les résultats des évaluations en cours.

Au lieu de raisonner exclusivement en termes de bassins de compétences régionaux (UE), nationaux ou territoriaux, les gouvernements doivent aussi se montrer capables dans le nouveau système de comprendre et de tirer profit des systèmes de mobilité mondiaux, régionaux (hors UE), interrégionaux et sous-régionaux. Par ailleurs, il faut arrêter de considérer les immigrés comme un problème à régler pour au contraire considérer les flux de main-d'œuvre comme un moyen de résoudre certains problèmes économiques des pays d'origine comme des pays d'accueil, et à ce titre rechercher des politiques cohérentes dans le cadre d'une stratégie globale de développement.

Dans le nouveau système, les gouvernements doivent sortir du débat stérile « faut-il ou non permettre l'immigration de travailleurs qualifiés — ou non qualifiés ? » (L'époque de la rhétorique de l'immigration zéro est aujourd'hui révolue). Ils doivent donc créer des espaces de discussion avec toutes les

parties prenantes (par exemple les organisations patronales, les syndicats, les associations d'immigrés et les administrations locales) pour déterminer les besoins de main-d'œuvre et le nombre de travailleurs que la société est disposée à accepter, à traiter convenablement et à intégrer effectivement.

Dans ce nouveau système, l'action des gouvernements ne doit plus être entravée par des débats abstraits ou idéologiques sur les travailleurs permanents et les travailleurs temporaires. Il faut recruter les travailleurs dont l'économie a vraiment besoin, indépendamment de leur statut final. Alors seulement, les visas pourront être attribués en fonction des caractéristiques de l'emploi concerné, de sa durée prévue et des qualifications des candidats. Les gouvernements doivent s'assurer que les investissements destinés à l'assimilation politique et économique des immigrés ainsi qu'à leur acceptation sociale font partie intégrante du nouveau système. Par conséquent, dans ce nouveau système, les gouvernements utiliseront souvent dans un premier temps les visas de travail comme une période d'essai, avant de décider d'accorder ou non un permis de séjour permanent. Ainsi, les travailleurs temporaires pourront accéder au statut permanent s'ils se montrent capables de rester sur le marché du travail, de respecter les règles, de parvenir à une maîtrise opérationnelle de la langue nationale et de satisfaire à quelques autres exigences légitimes. Dans ce système, les visas de travail temporaire pour les étrangers deviendront en droit ce que certains considèrent déjà comme tels : des visas transitoires ou provisoires d'immigration permanente.

Dans ce nouveau système, les gouvernements auront intérêt à expérimenter de nouveaux types de visa (pluri-annuels, à entrées multiples, autorisant plusieurs activités) et différentes formules d'immigration. L'une de ces formules pourrait être la migration circulaire<sup>2</sup>. Contrairement aux anciens visas de travail temporaires ou de rotation, ces nouvelles politiques de visas ne se préoccuperont pas de savoir si le titulaire souhaitera ou non retourner dans son pays. Elles seront conçues à partir d'une gamme d'incitations et de pénalités pour encourager la circularité et atteindre les objectifs des politiques migratoires.

Dans ce nouveau système de mobilité, la garantie de rémunérations et de prestations sociales décentes, le droit des travailleurs, la protection de la santé du travail et l'assurance-chômage de court terme doivent être accessibles à tous et restent de la responsabilité des pays d'accueil. Cependant, les États pourraient expérimenter de nouvelles formes de protection sociale transférables au niveau international. Ces nouvelles formes de protection sociale pourraient s'appuyer sur un système progressif de droits et de responsabilités. En contrepartie, jusqu'à ce qu'ils obtiennent la pleine citoyenneté, les immigrés (et leurs commanditaires) devront payer pour avoir accès aux programmes complémentaires de formation

ou d'éducation financés par l'État, ainsi que pour l'assurance-maladie (sauf pour les dépenses catastrophiques) et la protection sociale de long terme. Ces paiements pourraient être effectués à l'aide de nouveaux instruments, comme des cautions ou des systèmes d'assurance sociale transitionnels, qui pourraient être souscrits. Il est vrai que la dimension sociale de l'Union européenne ne permettrait probablement pas ce genre de différenciation entre travailleurs immigrés et non immigrés. Mais une grande partie des gains d'efficacité de ce système progressif de droits et de responsabilités pourrait tout de même être réalisée, à condition de renforcer considérablement la transférabilité des droits et des prestations sociales. Les réformes qu'exige ce type de transférabilité sont difficiles (car chaque système de sécurité sociale est différent) mais pas impossibles<sup>3</sup>.

Les politiques d'immigration du nouveau système doivent s'accompagner d'une réforme en profondeur des régimes de formation et d'éducation. Elles nécessitent également des changements radicaux dans les réglementations nationales des marchés du travail, de même qu'une réforme des assurances sociales et des assurances maladie, pour créer des économies compétitives, capables de défendre les intérêts nationaux dans l'économie mondiale. La faisabilité de ces transformations varie d'un pays européen à l'autre, mais le coût de l'immobilisme est élevé pour tous. Dans tous les cas, les partisans de la réforme verront leur tâche facilitée dans la mesure où il peuvent démontrer qu'elle bénéficie à de nombreux acteurs : aux travailleurs non immigrés, aux immigrés, aux employeurs, ainsi qu'aux États des pays d'accueil et d'origine.

## L'âge de la mobilité

L'époque actuelle pourrait fort bien rester dans l'histoire comme « l'âge de la mobilité ». De plus en plus de gens se déplaceront plus fréquemment, poussés non seulement par les progrès des transports et des communications, mais aussi par deux autres facteurs essentiels : la compétition mondiale pour le talent et les évolutions démographiques, caractérisées par une croissance rapide de la population âgée dans le monde développé et, simultanément, par une croissance rapide de la population jeune dans le monde en développement. (Les tendances migratoires sont résumées dans l'encadré 2.2 et les populations nées à l'étranger résidant actuellement dans les 27 pays de l'UE sont présentées dans le tableau 2.2)

## Encadré 2.2. Tendances migratoires : l'expérience européenne

Les 27 pays membres de l'UE comptent actuellement près de 40 millions d'expatriés (personnes nées à l'étranger) — soit environ 8.3 pour cent de leur population totale. Parmi les adultes nés à l'étranger et vivant dans « l'UE25 » (l'Union européenne hors Bulgarie et Roumanie), 74 pour cent sont peu ou moyennement qualifiés, contre 26 pour cent hautement qualifiés (Münz *et al.*, 2006a). Globalement, l'Europe a plus de mal que l'Amérique du Nord à attirer des migrants hautement qualifiés (Katseli *et al.*, 2006a). Les données disponibles pour les quinze pays membres de l'UE avant élargissement (« UE15 ») indiquent qu'ils n'ont attiré qu'un quart du nombre total de migrants hautement qualifiés, contre deux tiers pour l'Amérique du Nord. Plus de la moitié des migrants vers ces quinze pays nés sont originaires d'autres États de l'UE15. Une grande partie (26.4 pour cent) de l'autre moitié est originaire du reste de l'Europe et d'Afrique du Nord. Les flux migratoires de travailleurs faiblement qualifiés vers l'UE proviennent essentiellement des pays voisins\*. Les travailleurs hautement qualifiés attirés par l'UE sont originaires de pays plus lointains, notamment de pays africains\*\*.

Les schémas migratoires varient d'un pays de l'UE à l'autre. On observe de fait une forte hétérogénéité, à la fois dans les caractéristiques des migrants et dans leur pays d'origine. Comme on peut s'y attendre, il existe également un clivage entre le nord et le sud de l'Europe. Plus de 50 pour cent de la population née à l'étranger dans les pays de l'UE les plus industrialisés (France, Royaume-Uni, Irlande, Belgique, Pays-Bas, Finlande, Suède, Danemark et Luxembourg) viennent d'autres pays de l'UE15 ou de pays de l'OCDE. En revanche, cette part est sensiblement plus faible dans les pays de l'Europe du Sud et en Allemagne, où plus de 50 pour cent de la population née à l'étranger est originaire de pays en transition ou en développement.

Le rapport de l'OCDE *Perspectives des migrations internationales 2007* montre que l'immigration a fortement augmenté dans certains pays européens, notamment en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni (en termes relatifs, les augmentations les plus fortes parmi les membres de l'UE et de l'OCDE ont été observées en Autriche, au Royaume-Uni et en Suède). En revanche, elle a régressé dans d'autres pays, comme l'Allemagne, la France et le Portugal. Le nombre de demandeurs d'asile connaît une baisse continue, tandis que le nombre d'étudiants étrangers est en hausse (les pays qui ont connu les hausses relatives les plus importantes sont la République tchèque, les pays du Sud de l'Europe, l'Irlande, les Pays-Bas et la France,

## Encadré 2.2 (suite)

mais certains partaient de très bas). La liste des principaux pays d'émigration a connu des bouleversements au cours des dernières années — même si la plupart des pays où l'émigration augmente rapidement étaient déjà des sources importantes de migrants depuis de nombreuses années. Ainsi, l'importance relative de l'immigration en provenance d'Ukraine, de Chine, de la fédération de Russie et des pays d'Amérique latine a connu une augmentation spectaculaire. En 2000, les flux migratoires vers l'Europe provenaient pour l'essentiel du Maroc, d'Équateur, de Pologne, de Bulgarie, de Turquie et de Roumanie<sup>\*\*\*</sup>. En 2005, le classement par importance des principaux pays d'origine avait changé : la Pologne, la Roumanie, le Maroc et la Bulgarie arrivaient désormais en tête. Les Perspectives de migrations internationales 2007 révèlent également que si les pays d'Amérique latine n'envoyaient traditionnellement que peu de migrants vers l'Europe, depuis 2000, 150 000 à 200 000 immigrants latino-américains frappent chaque année aux portes de l'Europe, principalement en Espagne.

*Notes :*

- \* Les résidents de l'UE15 venus du reste de l'Europe et d'Afrique du Nord représentent 35 pour cent de l'ensemble des migrants faiblement qualifiés nés à l'étranger (Base de données de l'OCDE sur les immigrés et les expatriés).
- \*\* Les Africains hautement qualifiés représentent 13.5 pour cent des résidents hautement qualifiés de l'UE15 nés dans les pays non membres de l'OCDE (Base de données de l'OCDE sur les immigrés et les expatriés).
- \*\*\* Ces pays mis à part, d'autres pays membres de l'OCDE envoient de forts contingents de migrants vers d'autres pays membres de l'OCDE (et de l'UE), comme l'Allemagne, les États-Unis, la France, l'Italie et le Royaume-Uni.

L'âge de la mobilité pourrait aussi impliquer une évolution de la composition par genre des populations migrantes. Jusqu'au milieu des années 1970, la migration féminine a fait l'objet de peu de recherches. Ce n'est qu'à partir des années 1980 qu'il est apparu clairement que les femmes migraient en grand nombre — à travers le regroupement familial, mais aussi de manière indépendante. Il est par ailleurs de plus en plus évident que les conséquences de la migration sont différentes pour les hommes et les femmes. D'aucuns affirment que la migration accroît l'indépendance des femmes, tandis que d'autres remarquent que les femmes parties travailler à l'étranger dans le secteur des services pouvaient subir une sérieuse déqualification.

Tableau 2.2. Ressortissants étrangers et population née à l'étranger dans l'UE 27 (dernière année disponible)

	Ressortissants étrangers <sup>d</sup>			Population née à l'étranger <sup>e</sup>		
	Total pour 1 000 population	Citoyens d'un autre pays de l'UE27 pour 1 000 population	Citoyens d'un pays en dehors de l'UE27 pour 1 000 population	Total pour 1 000 population	Née dans un autre pays de l'UE27 pour 1 000 population	Née dans un pays en dehors de l'UE27 pour 1 000 population
UE27	22 888	4,7	8 462 <sup>b)</sup>	1,7 <sup>b)</sup>	14 426 <sup>b)</sup>	2,9 <sup>b)</sup>
Allemagne	6 739	8,9	2 385	3,1	4 354	5,8
Autriche	777	9,5	272	3,3	505	6,2
Belgique	871	8,4	618	6,0	253	2,4
Bulgarie	26	0,3	:	:	:	:
Chypre <sup>d)</sup>	65	9,4	35	5,1	30	4,3
Danemark	268	4,9	91	1,7	177	3,2
Espagne	1 977	4,6	594	1,4	1 383	3,2
Estonie	95	6,9	(3)	(0,2)	92	6,2
Finlande	108	2,1	46	0,9	62	1,7
France	3 263	5,6	1 278	2,2	1 985	3,4
Grèce	762	7,0	163	1,5	599	5,5
Hongrie	142	1,4	92	0,9	50	0,5
Irlande	223	5,5	152	3,7	71	1,8
Italie	2 402	4,1	:	:	:	:
Lettonie	103	3,9	(10)	(0,4)	93	3,5
Lithuanie	21	0,6	(5)	(0,1)	16	0,5
Luxembourg	177	39,0	:	:	174	37,4
Malte	13	3,2	6	1,5	7	1,7
Pays-Bas	699	4,3	261	1,6	438	2,7
Pologne	49	0,1	(12)	(0,03)	37	0,1
Portugal	449	4,3	90	0,9	359	3,4
Roumanie	26	0,1	:	:	103	0,6
Royaume-Uni	2 857	2,9	1 131	1,1	1 726	1,8
Slovaquie	22	0,4	(12)	(0,2)	(10)	(0,2)
Slovenie	37	1,9	(4)	(0,2)	(33)	(1,7)
Suède	463	5,1	205	2,3	258	2,8
Rép. tchèque	254	2,5	126	1,2	128	1,3

Notes :

a) Les données concernant le total des ressortissants étrangers et de la population née à l'étranger proviennent de l'OCDE (2006), de l'ONU (2006) et des statistiques nationales. Les totaux sont répartis entre « autres pays de l'UE27 » et « pays en dehors de l'UE27 » selon des estimations calculées à partir de l'étude LFS (*European Labour Force Survey*, 2005).

b) Pour l'estimation du total de l'UE27, nous partons du principe que les personnes de nationalité étrangère en Bulgarie, en Italie, au Luxembourg et en Roumanie (pour lesquelles il n'y a pas de données disponibles dans la LFS) sont distribuées entre les catégories « autres pays de l'UE27 » et « pays en dehors de l'UE27 » de la même manière que dans la moyenne des autres pays de l'UE27.

c) Pour l'estimation du total de l'UE27, nous partons du principe que les personnes nées à l'étranger en Allemagne, en Italie, au Luxembourg et en Roumanie (pour lesquelles il n'y a pas de données disponibles dans la LFS) sont distribuées entre les catégories « autres pays de l'UE27 » et « pays en dehors de l'UE27 » de la même manière que dans la moyenne des autres pays de l'UE27.

d) Seulement pour la partie grecque de Chypre.

La fiabilité des données entre parenthèses est limitée en raison de la taille réduite de l'échantillon. Source : Les données sont issues de : OCDE (2006), ONU (2006), *European Labour Force Survey* (LFS) modules ad hoc (2005), et statistiques nationales. Ce tableau a déjà été publié dans Münz *et al.* (2006b).

Le tableau 2.3 montre la proportion des femmes parmi la population née à l'étranger de certains États membres de l'UE et quelques pays de l'OCDE, entre 1993 et 2003. Ce tableau montre également la proportion des femmes nées à l'étranger vivant en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis pour 1993, 1996, 2001 et 2003. Ces chiffres montrent que la proportion féminine de la population étrangère a augmenté dans beaucoup de pays, mais pas dans tous. Ils révèlent également que dans plusieurs pays, les femmes représentent plus de la moitié de la population d'origine étrangère. L'encadré 2.3 fournit des informations plus détaillées sur les femmes nées à l'étranger dans la population active européenne.

**Tableau 2.3. La part des femmes dans la population étrangère ou née à l'étranger de quelques pays de l'OCDE**

	Part des femmes étrangères dans la population étrangère totale			
	1993	1997	2000	2003
Japon	..	..	..	53.8
Royaume-Uni	54.4	53.5	53.1	52.0
Hongrie	..	..	50.9	51.5
Danemark	..	..	50.6	50.9
Norvège	48.1	51.3	50.5	50.7
Finlande	..	48.1	50.5	50.5
Suède	49.8	50.6	50.9	50.4
Pays-Bas	45.8	47.3	48.4	49.3
Belgique	..	47.6	48.3	48.6
Suisse	44.9	46.2	47.0	47.0
Allemagne	33.4	34.9	45.7	46.9
Espagne	..	..	45.4	44.9
Corée	..	39.0	41.9	40.9
Portugal	..	41.7	42.8	36.6
	Part des femmes immigrées dans la population née à l'étranger			
	1993	1996	2001	2003
Australie	48.9	..	..	50.3
Canada	..	51.6	51.9	..
États-Unis	..	51.0	50.3	49.9
Nouvelle-Zélande	..	..	51.5	..

Source : OCDE (2005).

### Encadré 2.3. Les femmes nées à l'étranger dans la population active européenne

Combien y-a-t-il de travailleuses immigrées dans la population active ? Le tableau 2.4 apporte quelques éléments de réponse en présentant la proportion de femmes étrangères ou nées à l'étranger parmi les membres de la population active dans plusieurs États membres de l'Union européenne et quelques pays de l'OCDE. (La population active comprend toutes les personnes en âge de travailler qui ont un emploi ou en recherchent un activement). Tout comme la proportion de femmes étrangères ou nées à l'étranger, la proportion des femmes parmi les travailleurs immigrés a augmenté au cours de la période représentée, et ce dans presque tous les pays. Néanmoins, le nombre de femmes ne dépasse jamais la moitié du nombre total des travailleurs immigrés. De plus, hors le Canada et le Royaume-Uni, la proportion des femmes étrangères ou nées à l'étranger est inférieure à celle des femmes (de toutes les nationalités) dans la population active en général.

Une grande partie de la hausse de la proportion de travailleuses immigrées sur les dix dernières années (surtout dans le sud de l'Europe) concerne des professions peu qualifiées, comme les services à domicile, les soins de santé, les services sociaux, le tourisme, la restauration collective et, dans une moindre mesure, l'éducation. Cela s'explique en partie par la demande croissante de services à domicile (notamment la garde d'enfants) entraînée par la participation de plus en plus fréquente des femmes non immigrées à la population active. Cette tendance vient également de l'augmentation des besoins dans le secteur de l'aide aux personnes âgées suite au vieillissement de la population dans la plupart des pays de l'OCDE.

Dans beaucoup de pays d'accueil, les femmes immigrées rencontrent des difficultés particulières pour s'intégrer au marché du travail. Elles sont en effet victimes de nombreuses discriminations liées à la barrière de la langue, à leur origine nationale ou ethnique, ou à la nécessité de s'occuper de leurs propres enfants. Même si les taux d'emploi des femmes immigrées ont globalement augmenté au cours des dix dernières années parallèlement à ceux des femmes non immigrées, elles restent tout de même sous-représentées sur le marché du travail par rapport aux hommes immigrés et aux femmes non immigrées. Une analyse quantitative révèle que dans plusieurs pays, même en tenant compte des niveaux d'éducation et de l'âge, l'emploi des femmes immigrées tend à régresser en pourcentage par rapport à celui des femmes non immigrées. Ces pays sont l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Les seuls pays où les taux d'emploi des femmes immigrées semblent avoir augmenté plus vite que ceux des femmes non immigrées sont la Suède et la France.

Améliorer la participation des femmes migrantes au marché du travail renforce non seulement l'équité sociale mais aussi l'efficacité économique à court et à long terme<sup>4</sup>.

Table 2.4. **La part des femmes étrangères ou nées à l'étranger dans la population active**

	Part des femmes actives étrangères dans la population active étrangère				Part des femmes dans la population active totale
	1993	1997	2001	2003	2003
Autriche	33.5	33.6	36.3	36.8	44.6
Belgique	..	33.6	34.7	34.9	43.1
Corée	..	29.0	302.0	29.4	41.0
Danemark	42.3	42.6	43.6	44.1	46.4
Espagne	29.9	34.6	34.3	35.5	40.5
France	34.2	35.7	38.4	39.3	46.0
Grèce	..	..	40.9	..	40.0
Italie	30.8	31.4	30.3	..	39.1
Pays-Bas	..	..	..	41.3	44.1
Suède	45.7	45.9	47.1	46.6	47.7
Suisse	34.7	36.8	38.0	39.9	45.2
Royaume-Uni	49.0	..	44.3	45.6	45.8
	Part des femmes immigrées dans la population active née à l'étranger				
	1993	1997	2001	2003	2003
Australie	40.1	..	..	46.3	44.7
Canada	44.4	..	46.3	46.5	46.5
États-Unis	..	41.2	41.3	41.2	46.6
Nouvelle-Zélande	..	..	46.2	..	46.0

Source : OCDE (2005).

Le nouveau système de mobilité nécessitera également de nouvelles relations entre le secteur public et le secteur non gouvernemental, y compris le privé. Les partenaires sociaux et la société civile en général, notamment les réseaux des diasporas, doivent devenir les co-architectes du système et partager la responsabilité de sa mise en œuvre. Il risque autrement de s'avérer instable et inefficace. Pour tirer le meilleur parti du nouveau système de mobilité, les forces du marché et la société civile doivent être transformées en partenaires, car il est de toute façon inutile d'aller contre les forces du marché. En revanche, si l'on travaille activement avec la société civile (c'est-à-dire les principales parties prenantes), la prise de décision gagne en légitimité, tandis que les besoins et les droits des parties prenantes sont mieux connus. En outre, une approche coopérative pour la conception du nouveau système permet de répartir les responsabilités entre les différents acteurs.

Les chances et les défis apportés par le nouvel âge de la mobilité toucheront l'ensemble de la société. Pour aller de l'avant, il sera donc nécessaire d'adopter une approche globale pour agir sur tous les secteurs de la société. Un tel objectif est presque aussi ambitieux que de réviser le pacte social. Pour cela, la prise de décision du gouvernement nécessite elle aussi une approche globale. En effet, les politiques à objectif unique, tout comme les explications à cause unique, sont de médiocres références lorsqu'il s'agit de trouver des solutions efficaces à des problèmes compliqués et politiquement sensibles. Or, les compétences gouvernementales sont presque toujours mobilisées en fonction d'un seul domaine et les administrations sont généralement organisées verticalement, de façon à remplir la fonction requise. Sachant que les décisions relatives à l'immigration débordent les domaines politiques et les responsabilités administratives, une coordination exceptionnelle sera nécessaire, à la fois pour la planification et pour l'exécution.

De nombreux exemples illustrent la nécessité et les avantages d'une prise de décision plus cohérente, coordonnée horizontalement. Pour que les politiques de contrôle de l'immigration soient efficaces, il faut en effet que différents secteurs fonctionnent de concert : la politique étrangère, la politique de coopération au développement, la réglementation du marché du travail (ainsi que sa dérégulation), le développement de l'éducation et de formation de la main-d'œuvre et, enfin, l'application des normes nationales et professionnelles.

Le nouveau système nécessite donc une coordination interministérielle au niveau des États membres de l'UE, qui doit aussi être reproduite au sein de l'appareil de la Commission : plusieurs directions générales (DG), (en particulier la DG Justice, liberté et sécurité ; la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances ; et la DG Développement) doivent travailler ensemble sur la politique migratoire. De même, le fonctionnement par groupes de travail — c'est-à-dire des mécanismes de communication interministérielle plus ou moins formels — doit être utilisé et renforcé là où cela est possible (Katseli *et al.*, 2006a). (Signalons que depuis octobre 2006, un groupe de commissaires sur les migrations rassemble plusieurs des directions générales mentionnées plus haut, ainsi que les affaires économiques et financières, la santé, la politique régionale, l'éducation et la culture, le marché intérieur et le commerce.)

Ces efforts nationaux et régionaux pour améliorer la cohérence des politiques nécessiteront aussi une coordination internationale accrue entre l'UE, ses États membres et les pays d'origine.

Pour que les systèmes de sélection des immigrants fonctionnent bien, les organismes d'éducation et de formation doivent, aux côtés des entreprises et des associations patronales, identifier le plus tôt possible les secteurs où il existe

des pénuries et des déséquilibres de compétences, puis trouver des solutions efficaces. Dans le domaine de l'éducation et de la formation, des cadres de qualification régionaux, internationaux et mondiaux plus larges sont nécessaires pour résoudre le problème de la reconnaissance des qualifications.

## **Le nouveau système de mobilité : préalables et difficultés.**

La création d'un nouveau système de mobilité met les gouvernements face à trois grandes difficultés : *i)* susciter la confiance du public dans la capacité des gouvernements à gérer les migrations, de façon à engendrer un soutien en faveur des nouvelles politiques et des nouvelles institutions ; *ii)* répartir les tâches entre les niveaux de gouvernance (local, national, régional et mondial ; *iii)* assurer l'intégration des migrants dans les sociétés d'accueil.

### ***Susciter la confiance des opinions publiques européennes en matière de politique migratoire***

Il est essentiel de réduire l'immigration clandestine et illégale, non seulement pour protéger les droits de ces immigrés en situation précaire, mais aussi pour rassurer les citoyens sur le fait que leurs gouvernements sont capables de gérer les flux migratoires. L'immigration illégale est une question sensible. Le débat public n'est pas toujours suffisamment dépassionné pour concevoir des politiques impartiales. Les récits sensationnalistes des médias sur les méfaits des fraudeurs et des trafiquants n'aident pas à susciter la confiance du public. Les gouvernements doivent donc faire un effort de pédagogie. Et cela sera plus facile s'ils abandonnent la rhétorique de l'endiguement et soulignent au contraire les avantages d'une politique de l'immigration répondant directement aux priorités économiques et sociétales.

### ***Niveaux de gouvernance : qui fait quoi ?***

La responsabilité de la gestion du nouveau système de mobilité doit être partagée entre les différents niveaux de gouvernance : les collectivités territoriales (par exemple les municipalités et les régions) ; les gouvernements nationaux, dans le cadre de dispositifs uni- ou bilatéraux ; les ensembles régionaux (notamment les acteurs supranationaux tels l'Union européenne ou l'Union africaine) et les organisations mondiales (telle l'Organisation mondiale du commerce).

À qui devrait être confiée la responsabilité de gérer les flux migratoires ? La réponse dépend des incitations que rencontrent les instances gouvernantes dans chaque configuration. Il serait sans doute judicieux de s'appuyer sur une combinaison des divers niveaux de gouvernance mentionnés plus haut. Toutefois, la combinaison précise variera en fonction de la situation géopolitique et des conditions locales.

Dans quelles circonstances un processus supranational — une gestion assurée par la Commission européenne, par exemple — est-il préférable à un dispositif unilatéral ou bilatéral ? Un gouvernement national renoncera à prendre des décisions unilatérales s'il a son mot à dire dans la définition des règles, ou s'il peut exercer une influence significative sur la gestion quotidienne du processus. Par ailleurs, un pays peut également être poussé à participer à une prise de décision supranationale si la recherche d'un consensus national sur les migrations internationales devient trop coûteuse. Dans ce cas, le gouvernement y gagne, car le processus supranational restreint l'espace des marchandages intérieurs (le gouvernement ayant les mains liées) et cela facilite l'application de la politique en question au niveau national. Cela concerne tout particulièrement les pays où l'immigration est importante et en voie d'accélération (comme en Irlande, en Espagne et au Royaume-Uni). En revanche, un gouvernement préférera probablement une gestion unilatérale ou bilatérale s'il a le sentiment de n'exercer aucun contrôle sur l'établissement des règles des initiatives régionales ou multilatérales ni sur leur suivi, ou bien si les coûts de transaction sont relativement faibles.

Toutefois, même lorsque les processus régionaux<sup>5</sup> sont avantageux pour tous les participants, leur gestion est coûteuse : les ajustements sont plus difficiles, tandis que le suivi et la pénalisation des infractions sont nettement plus compliqués que dans les accords bilatéraux. Dans les processus régionaux, il est donc nécessaire de disposer de mécanismes institutionnels et intergouvernementaux permettant de conclure des accords contraignants. Plus important encore, il faut que la structure régionale ait le pouvoir de faire respecter les règles, y compris auprès des pays d'origine des migrants illégaux et des pays de transit. Cependant, une fois conclus, les accords régionaux sont plus difficiles à renégocier ou à contourner, ce qui assure un meilleur respect des règles et une application plus efficace.

On observera donc probablement un passage de l'unilatéralisme/bilatéralisme au régionalisme et au multilatéralisme lorsque les bénéfices de l'action collective augmenteront et quand les coûts des politiques migratoires — y compris les coûts liés à la recherche d'un consensus national — s'accroîtront suffisamment pour compenser ceux des institutions régionales ou multilatérales.

Cette évolution est déjà observable en Europe, même si les initiatives multilatérales sont encore relativement nouvelles. Il y a dix à quinze ans, les initiatives bilatérales dominaient. Ainsi, de manière parfaitement logique, l'Italie a géré l'afflux rapide des immigrés albanais en travaillant bilatéralement avec l'Albanie. De même, au début des années 1990, l'Allemagne avait créé un régime spécial de travail agricole pour les travailleurs polonais (motivé en partie par les incertitudes concernant l'ampleur des flux non maîtrisés au lendemain de la chute du système communiste), afin de mieux gérer la relation des deux pays dans le domaine migratoire. L'Allemagne a d'ailleurs poursuivi cette démarche quelques années plus tard en militant avec succès en faveur de l'accession de la Pologne (et d'une grande partie de la région) à l'UE. Mais aujourd'hui, dans la plupart des pays, les opinions publiques sont de plus en plus hostiles à une immigration importante et les États cherchent donc à coordonner, sinon à harmoniser, leurs politiques au sein d'un processus européen.

La Commission européenne se sent de plus en plus poussée à prendre l'initiative dans la gestion des migrations, en émettant des directives destinées à harmoniser les pratiques des États membres ou à introduire de nouveaux accords de mobilité plus flexibles (la communication de 2007 sur les partenariats européens pour la mobilité est un exemple intéressant. Cf. Commission européenne 2007*b*). Toutefois, tant que son autorité dans ce domaine n'aura pas été explicitement reconnue, le rôle de la Commission dans la gestion des migrations restera marginal. En effet, la Commission a besoin de se voir accorder certaines compétences pour suivre les flux migratoires, renforcer les mécanismes de coordination internes et intergouvernementaux, ainsi que pour négocier des accords avec les pays d'origine, y compris pour les visas de travail et autres concessions. Tant que les États membres n'auront pas autorisé la Commission européenne à conclure et à appliquer de tels accords, son autorité dans le nouveau système de mobilité restera secondaire.

Beaucoup trouveront cet avis trop sévère, surtout au regard des compétences que l'UE détient déjà en la matière. En effet, l'UE possède un régime de visa commun et la Commission a autorité pour négocier de nombreuses questions sensibles. Mais pour gérer les flux migratoires plus efficacement, il faudrait aussi que lors des négociations la Commission puisse proposer aux ressortissants des pays tiers différents types de visas de travail en échange de leur coopération avec l'Union. (La communication évoquée plus haut au sujet des partenariats pour la mobilité prévoit de prendre des mesures en vue de confier cette autorité à la Commission).

## ***Relever les défis de l'intégration***

La mobilité étant progressivement en train de devenir la norme, les efforts d'intégration devront s'intensifier. Face à l'évolution des relations entre sociétés d'accueil et immigrants, les sociétés devraient aller de l'avant en mettant l'accent sur la réciprocité, la création d'un espace commun et le développement d'une identité ouverte à l'autre. Par ailleurs, une collaboration de l'État, du secteur privé et de la société civile en faveur de l'intégration pourrait aider les immigrants à devenir sur le long terme des membres actifs de la société, et à être considérés comme tels. Il convient enfin de rappeler que les efforts d'intégration les plus fructueux sont ceux qui parviennent à réconcilier les besoins et les intérêts des immigrants avec ceux de l'ensemble de la communauté : ce processus dynamique permet de créer un nouveau tissu social.

Les échelons de gouvernance territoriaux et locaux ont également un rôle crucial à jouer pour relever les défis de l'intégration. Par définition, l'intégration va toujours se jouer, en premier lieu, à l'échelon local. C'est au niveau local qu'ont lieu les interactions décisives entre les nouveaux venus et le reste de la communauté. C'est également là que se joue le succès ou l'échec et c'est donc là que des politiques innovantes peuvent être le plus naturellement mises en œuvre. Évidemment, il revient aux gouvernements nationaux de fournir les ressources nécessaires à l'intégration et de créer un environnement juridique favorable pour que les politiques et les programmes expérimentés soient mis en œuvre et évalués. Mais une gestion durable de l'intégration doit partir du bas vers le haut et prendre appui sur l'expérience des communautés locales, plutôt que de partir du centre pour être ensuite diffusée aux échelons locaux. La stratégie d'intégration de l'UE doit donc combiner les expériences et les pratiques des États membres, tout en laissant de grandes marges de flexibilité pour s'adapter aux cas particuliers.

Par conséquent, la Commission européenne s'est souvent retrouvée marginalisée, d'un côté par les États membres pour la gestion des flux migratoires et, de l'autre, par les collectivités territoriales en ce qui concerne l'intégration. L'on ne doit pas pour autant sous-estimer le rôle de la Commission, qui va probablement prendre de l'importance. Son efficacité dépendra de la consolidation du processus de décision au sein de la Commission, ainsi que de la pertinence et de la qualité de ses interventions.

La qualité des interventions de la Commission sera elle-même fortement influencée par sept facteurs interdépendants :

- la détermination de la Commission à contrôler les pratiques d'admission et d'intégration, ainsi que leurs résultats dans les États membres ;
- la capacité de la Commission à émettre de nouvelles directives pour augmenter les possibilités de l'immigration légale, et à proposer des accords flexibles pour séjourner et travailler dans l'Union européenne ;
- le courage de la Commission pour intervenir lorsque les États membres ne font pas suffisamment de progrès dans le domaine de l'intégration (c'est-à-dire en se montrant décidée à traiter durablement les problèmes récurrents de sa compétence juridique tout en ménageant les susceptibilités des États membres) ;
- la qualité des relations entre la société civile et la Commission européenne ;
- les ressources disponibles pour lancer de nouvelles initiatives et financer des politiques d'ajustement à l'échelle régionale ;
- le degré de cohérence entre la politique migratoire et d'autres domaines de son champ d'intervention, comme le commerce, le développement et les dimensions sociales de la mondialisation ;
- la capacité de la Commission à conclure des partenariats de mobilité avec les pays d'origine pour améliorer la gestion des flux et partager plus équitablement les coûts et les bénéfices qu'engendre l'augmentation de la mobilité.

Que l'ère de la mobilité soit déjà une réalité ou qu'elle pointe encore à l'horizon, une chose est sûre : la mobilité sous toutes ses formes va augmenter. Il est donc indispensable de comprendre cette mobilité pour la canaliser et mieux la gérer.

## Notes

1. Cf. Papademetriou et Loehr, 1996 ; Meissner *et al.*, 2006 ; nous reviendrons sur cet aspect des migrations familiales dans la partie du chapitre 3 intitulée « Accès au séjour permanent et à la citoyenneté ».
2. La migration circulaire se définit comme une migration répétitive, saisonnière ou temporaire. L'emploi saisonnier recouvre les séjours d'une durée inférieure à un an ; tous les autres types d'accords concernant des séjours de plus d'un an sont appelés temporaires. La migration saisonnière et la migration temporaire peuvent toutes deux être répétitives si le même individu traverse les frontières plus d'une fois.
3. Les meilleures pratiques internationales dans le domaine de la transférabilité des droits et des prestations sociales sont analysées dans Holzmann, Koettl et Chernevsky (2005).
4. Pour plus d'informations sur les femmes migrantes et le marché du travail, voir la série d'articles présentés lors du séminaire conjoint CE-OCDE sur « les femmes immigrées et le marché du travail : diversité et enjeux », Bruxelles, 26-27 septembre 2005. Ces articles peuvent être consultés sur le site : [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_analysis/imm\\_migr\\_wom05\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/imm_migr_wom05_en.htm)
5. Les processus régionaux en question sont généralement des « dialogues » régionaux, coordonnés par l'Organisation internationale pour les migrations.

### Chapitre 3

## Migrations et emploi : les politiques d'accès au marché du travail

Comme déjà signalé, la demande en travailleurs immigrés, qu'ils soient hautement, peu ou semi-qualifiés, va probablement continuer à augmenter. Ces différentes catégories de migrants nécessitent toute une gamme de politiques pour régler l'accès aux marchés du travail.

Il va devenir de plus en plus difficile de trouver et de garder les travailleurs dont les économies européennes auront besoin dans les années à venir. Et cela sera encore plus vrai pour les travailleurs qualifiés (en termes d'éducation et de formation professionnelle). Dans les années qui viennent, la grande majorité de ces travailleurs viendra de l'intérieur de l'Union. Mais le vieillissement de la population touche pratiquement tous les pays de l'UE, ce qui signifie qu'il faudra trouver de plus en plus de travailleurs issus de pays non membres. Or, suite au durcissement de la concurrence mondiale pour attirer les compétences, il est déjà difficile de trouver des travailleurs étrangers qualifiés, surtout dans des secteurs comme la santé, les sciences et les technologies de l'information et de la communication (TIC) — et cette difficulté ne va faire qu'augmenter (Münz *et al.*, 2006a, 2006b ; Katseli *et al.*, 2006a ; et Katseli *et al.*, 2006b).

De nombreux États membres de l'UE connaissent déjà des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs (Münz *et al.*, 2006a ; et 2006b), notamment : les TIC, les services financiers, les services à domicile, l'agriculture, les transports, la construction et les services liés au tourisme, comme l'hôtellerie ou la restauration. L'environnement hostile que rencontrent beaucoup d'immigrés dans certains pays européens accentue la difficulté. En effet, au lieu de voir l'immigration comme une force dont tout le monde pourrait tirer profit, de nombreux États la perçoivent comme une menace devant être contrée, voire écartée.

L'ère de la mobilité nécessite la création d'un système de mobilité transparent pour tous ses usagers, réactif aux besoins des employeurs et attentif à créer un environnement accueillant. Dans l'Union européenne, la création d'un tel système se heurte à une difficulté particulière : si les marchés des biens et des services de l'Union sont de plus en plus unifiés, les marchés du travail restent en revanche fragmentés. En effet, les travailleurs issus des États qui ont rejoint l'Union après 2004 ne peuvent pas travailler dans toute l'Union, de même que les ressortissants de pays tiers en séjour régulier ne peuvent généralement pas déployer leurs compétences hors de leur État de résidence. Cette fragmentation nuit à l'attractivité de l'UE pour les immigrants qualifiés, car ceux-ci ont la possibilité de travailler dans des environnements beaucoup plus hospitaliers en Amérique du Nord, en Océanie et, de plus en plus, en Asie. À l'évidence, quand ils repenseront leurs systèmes de mobilité, l'UE et les décideurs politiques des États membres devront s'efforcer de renforcer la cohésion à l'échelle de l'Union.

Au cours des dernières années, l'Union européenne et ses États membres ont posé des jalons pour l'établissement d'un cadre juridique concernant la gestion des flux migratoires. Le mandat politique pour l'établissement de ce cadre remonte au Conseil européen de Tampere (Finlande) d'octobre 1999. Ses conclusions soulignaient la nécessité « d'assurer, à toutes les étapes, une gestion plus efficace des flux migratoires » et elles proposaient l'adoption d'une politique migratoire commune qui inclurait la migration légale et l'intégration (Conseil européen, 1999). S'appuyant sur ces bases politiques, le Conseil européen de novembre 2004 a approuvé le programme de La Haye, qui recommande « une approche globale, couvrant toutes les étapes du processus de migration et tenant compte des causes profondes des migrations ainsi que des politiques d'entrée, d'admission, d'intégration et de retour » (Conseil européen, 2004a).

Même si les politiques européennes sur la gestion des migrations sont relativement récentes, plusieurs initiatives ont déjà été adoptées. Elles concernent divers groupes d'étrangers : le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, le regroupement familial (Conseil européen, 2003), l'admission des chercheurs (Conseil européen, 2005) et des étudiants (Conseil européen, 2004b) en provenance de pays tiers. Par ailleurs, le programme d'action de la Commission européenne relatif à l'immigration légale (Commission européenne, 2005a) a proposé quatre directives relatives à la gestion de l'entrée et du séjour des travailleurs hautement qualifiés, des travailleurs saisonniers, des personnes transférées au sein de leur entreprise et des stagiaires rémunérés. Avec sa communication intitulée « Programme commun pour l'intégration » (Commission européenne, 2005b), la Commission a également proposé un

cadre pour l'intégration des ressortissants des pays tiers au sein de l'UE. En outre, une autre communication récente de la Commission, « Migrations et développement », souligne la nécessité de renforcer la collaboration avec les pays d'origine dans le domaine de la migration économique et de développer des initiatives pour offrir des opportunités intéressantes aux pays d'origine et de destination, ainsi qu'aux immigrés venus chercher du travail (Commission européenne, 2005c). Dans cette perspective, la Commission propose un certain nombre d'initiatives concernant les transferts de fonds des travailleurs, la collaboration avec les diasporas, les migrations circulaires et la réduction des effets négatifs de la fuite des cerveaux.

Le programme de La Haye (Conseil européen, 2004a) est une première étape pour remédier aux échecs des précédentes tentatives visant à réguler les flux migratoires à destination de l'UE et à faciliter l'intégration des immigrés au sein des marchés du travail et des sociétés. Ces tentatives péchaient surtout par leurs réglementations à la fois trop nombreuses et trop spécifiques, ainsi que par leur inaptitude à prendre en compte les réalités des marchés et des incitations des acteurs.

Comme remarqué précédemment, les pénuries de compétences et les déséquilibres géographiques entre les marchés du travail de l'UE devraient augmenter au cours des vingt prochaines années. L'immigration devra donc augmenter pour satisfaire ces besoins en main-d'œuvre, aussi bien pour les travailleurs hautement qualifiés que pour les travailleurs peu qualifiés. En outre, ces flux devront être gérés avec soin pour satisfaire aux exigences de transparence, de réactivité et de cohésion. Pour y parvenir, des politiques innovantes pourraient être menées dans plusieurs domaines. Nos recommandations :

- l'UE et ses États membres doivent développer un système intégré de suivi des migrations afin d'assurer un suivi efficace des flux ;
- des politiques d'accès au marché du travail doivent être conçues avec pour objectif d'encourager la migration circulaire des travailleurs qui appartiennent à des catégories professionnelles sensibles et qui n'envisagent pas un séjour permanent (ou ont peu de chance de l'obtenir) ;
- une harmonisation entre les États de l'UE doit garantir à certaines catégories données de travailleurs qualifiés un accès uniforme à tous les marchés du travail ;
- les conditions d'accès au marché du travail et à la citoyenneté doivent être attractives pour les travailleurs — hautement qualifiés ou non — dont les États membres de l'UE ont besoin et qui souhaitent obtenir, à terme, la sécurité et la stabilité qu'apportent le séjour permanent et la citoyenneté.

Puisque la demande de travailleurs peu ou semi-qualifiés continuera à augmenter dans les décennies à venir, nous recommandons fortement à l'UE d'engager un dialogue informel, mais ouvert à toutes les parties concernées, sur le mode 4 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (Voir encadré 3.1).

Une action forte dans ce domaine (les modalités en sont discutées dans la suite de ce chapitre) augmentera la capacité des États membres de l'UE à attirer les travailleurs dont ils auront besoin. Toutefois, pour attirer ces travailleurs (et mieux encore, les retenir si besoin est) les politiques d'intégration devront elles aussi progresser. Cette question fait d'ailleurs l'objet du chapitre 4 du présent rapport.

### Encadré 3.1. AGCS mode 4 : Une meilleure organisation de la mobilité des prestataires de service ?

L'Union européenne n'est pas la seule organisation politique supranationale apte à réglementer la mobilité de la main-d'œuvre en Europe. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS), qui fait partie du traité de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), prévoit que des services peuvent être fournis aux consommateurs d'un pays par des prestataires issus d'un autre pays selon le mode 4, c'est-à-dire par des personnes physiques qui déplacent vers le pays du consommateur. Les mouvements de prestataires de services relevant du mode 4 concernent les mouvements temporaires de professionnels indépendants basés dans le pays d'origine et/ou ceux des employés d'un prestataire de services aux entreprises, également basé dans le pays d'origine. Sachant que les déficits de main-d'œuvre vont augmenter dans les pays européens, et conformément à l'accent mis dans ce rapport sur la nécessité de fournir des canaux d'entrée plus nombreux (et plus flexibles) pour que les travailleurs puissent se déplacer pour des durées variables, il semble logique de se demander si une expansion de l'AGCS mode 4 pourrait satisfaire ces besoins.

Aux termes de l'AGCS, les pays membres de l'OMC doivent négocier le droit d'accès des prestataires de service dans certains secteurs de l'économie. À ce jour, les mouvements relevant du mode 4 concernent principalement le déplacement de cadres supérieurs au sein d'une même entreprise. Ce type de mouvements tend à accompagner l'investissement direct à l'étranger. Ils se produisent notamment lorsqu'une entreprise étrangère achète une entreprise locale et transfère ses cadres sur le nouveau site. Cependant, le texte de l'AGCS ne se limite pas à ce genre de transferts internes aux entreprises et certains experts ont proposé d'élargir les négociations du mode 4 à une gamme de prestataires de services plus étendue, en particulier ceux de niveau peu ou semi-qualifiés (CNUCED, 2003 ; Winters *et al.*, 2003).

## Encadré 3.1 (suite)

Les négociations au titre du mode 4 permettent une gestion plus efficace de la prestation de services en impliquant directement les entreprises étrangères – les prestataires et les commanditaires de services – et en élargissant les options de mobilité pour la main-d'œuvre. En outre, dans les mouvements des travailleurs au titre du mode 4, le partage des risques diffère de celui des autres types de mobilités : lorsque des intermédiaires étrangers sont impliqués, le responsable en dernier ressort du retour des travailleurs dans leur pays d'origine et/ou de la poursuite de leur contrat peut être soit l'employeur étranger, soit le pays d'origine, soit à la fois l'employeur du pays d'accueil et celui du pays d'origine. Les contrats de travail peuvent stipuler la rémunération appropriée, la durée du séjour et les conditions de travail\*. Les entreprises et les pays qui prennent part à la négociation peuvent également mettre au point des systèmes d'assurance ad hoc.

Dans les pays développés, les mouvements au titre du mode 4 pour les prestataires de services peu qualifiés sont controversés – que l'on se souvienne, par exemple, des violentes accusations de « dumping social » qui ont entouré l'abandon de la directive Bolkestein en 2005 (Commission européenne, 2004), alors que celle-ci devait mettre en place des réglementations de ce type pour la prestation de services entre les États de l'UE. Pourtant, un élargissement des négociations du mode 4 aux services peu qualifiés serait très avantageux pour les pays à revenu faible ou intermédiaire, qui abritent beaucoup de ces prestataires de services. En outre, mettre le mode 4 au programme inciterait les pays en développement à trouver une issue satisfaisante à l'actuel cycle de négociations de Doha. Pour toutes ces raisons, et parce que cela améliorerait l'organisation du marché de la prestation de services, les pays européens (et les autres) devraient promouvoir un dialogue informel et ouvert sur les dispositions de l'AGCS mode 4.

*Note* : \* Selon la directive 96/71/EC de la Commission européenne sur l'affectation des travailleurs et le décret COM(2006)458 d'application de cette directive, les travaux réalisés dans un État non membre ne doivent pas recevoir un traitement plus favorable que ceux réalisés dans un État membre. Dans cette perspective, l'Union européenne s'est engagée à faire en sorte que sa politique commerciale (y compris dans le domaine du commerce de services) soit cohérente avec le cadre interne de l'UE pour les services d'intérêt général.

## Un système intégré de suivi des migrations

Pour rendre les politiques relatives au marché du travail plus efficaces, les informations sur les flux migratoires doivent être fortement améliorées. Cela passe par une meilleure collecte des données, un renforcement des capacités statistiques et une plus grande efficacité dans l'harmonisation et le partage des données entre les pays. Le Programme d'action relatif à l'immigration légale de la Commission propose de premières avancées dans cette direction. Il suggère notamment de développer les informations recueillies par le Portail européen sur la mobilité de l'emploi (EURES) ainsi que par le réseau créé pour stimuler la mobilité des ressortissants de l'UE, afin de faciliter la gestion de l'immigration économique des ressortissants de pays tiers et de fournir des informations sur les entrées et les retours des migrants (Commission européenne, 2005a). Les efforts de la Commission pour augmenter la quantité et la qualité des données se sont également traduits par l'établissement d'un nouveau Réseau européen des migrations et par des réglementations statistiques sur les migrations, qui devraient être mises en place prochainement. Mais cela ne suffit pas. Un système intégré de suivi des migrations qui collecterait et traiterait les informations pertinentes à partir des données et des métadonnées des pays membres serait un outil précieux. Ce système utiliserait un numéro d'identification unique pour chaque ressortissant étranger pénétrant dans l'UE, permettant ainsi un suivi efficace et factuel des entrées et des sorties, tout en fournissant les informations nécessaires pour orienter l'élaboration des politiques.

## Migrations temporaires et circulaires

Pour nombre de migrants, le permis de séjour permanent et l'obtention de la citoyenneté (dont la réforme fait l'objet de la partie du chapitre 3 intitulée « Libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne ») ne seraient pas des préalables indispensables à l'entrée dans l'UE. En règle générale, plus les qualifications exigées par un emploi sont faibles et moins il est probable que les sociétés d'accueil acceptent d'accorder un permis de séjour permanent au travailleur concerné.

Ces dernières années, les programmes de travail temporaire se sont multipliés. Ces programmes tentent de créer diverses incitations et pénalités, avant et après l'admission, afin que les flux restent temporaires. Ainsi, selon l'Organisation internationale du travail, il existe un nombre pléthorique de

programmes de travail temporaire en vigueur dans les pays de l'OCDE et les pays en développement (Abella, 2006). Dans beaucoup de pays de l'UE, les accords de ce type servent traditionnellement d'alternative aux contrats de travail à long terme et au permis de séjour permanent.

Pour être efficaces, les nouveaux programmes devront créer les bonnes incitations, afin d'être respectés aussi bien par les employeurs que par les employés. Pour cela, il faut dépasser les programmes de migration temporaire traditionnels qui fixent à l'avance la durée du séjour, lient les travailleurs à un employeur donné et essaient d'imposer leur rotation. Ces programmes créent souvent des distorsions sur le marché du travail et dans les prévisions. Ils finissent même par rendre la gestion des flux encore plus difficile : les entreprises lancent (ou reportent) des investissements en tablant sur un flux supposé continu de main-d'œuvre, alors que les migrants ont peu de possibilités (ou d'incitations) pour changer de travail et pas d'incitations à quitter le pays (Martin, 2006).

Pour être efficace, la gestion des programmes temporaires ou saisonniers doit au contraire être associée à des accords de travail flexibles et se faire en concertation avec toutes les parties prenantes. Elle doit également s'appuyer sur un contrôle étroit des procédures de recrutement, des critères d'admission clairs, ainsi qu'une solide protection du droit du travail et des droits sociaux correspondants. Elle devra aussi remédier à l'incertitude que font peser les dispositions actuelles sur une éventuelle réadmission en Europe au terme d'un premier séjour, car cela dissuade les migrants de retourner dans leur pays (Migration Policy Institute, 2007). Enfin, les États devront impérativement chercher le moyen de susciter et de conserver l'adhésion de leurs opinions publiques à ces initiatives sur l'immigration temporaire (Rannveig Agunias and Newland, 2007). Pour faire face à ces exigences, nous recommandons quatre politiques spécifiques pour encourager les migrations temporaires ou circulaires.

- **Des permis de travail pluriannuels à usage multiple**

Dans le cadre de la révision des programmes temporaires, il conviendrait de développer des accords de migration circulaire, associés à des visas pluriannuels à entrées multiples pour des emplois de prestation de services à court terme régis par des contrats flexibles. Les migrations saisonnières des travailleurs polonais vers l'Allemagne au cours des dernières années en sont un bon exemple (voir encadré 3.2). Des programmes de visas temporaires autorisant les travailleurs à travailler et à se former au sein

de l'UE pendant une période limitée pourraient combler le déficit de main-d'œuvre des pays membres (par exemple dans le domaine des soins de santé). Dans le même temps, ces programmes encourageraient la circulation des compétences et limiteraient donc l'impact négatif de la fuite des cerveaux pour les pays d'origine. Il est toutefois possible qu'à la fin du programme, le migrant choisisse de ne pas retourner dans son pays d'origine, et de se rendre dans un pays tiers (en dehors de l'UE). Le retour obligatoire dans le pays d'origine pour une période définie pourrait être une condition préalable à l'obtention d'un futur nouveau visa à entrées multiples. Il conviendrait également de s'interroger pour déterminer si ces programmes doivent se concentrer sur les pays qui fournissent actuellement un nombre significatif de professionnels de santé et d'enseignants aux pays de l'UE ou, au contraire, sur les pays qui ont le plus besoin de personnels supplémentaires dans ces secteurs.

- **Réduire le coût des entrées multiples et proposer des procédures flexibles pour la réadmission des travailleurs**

Pour permettre aux travailleurs de traverser les frontières de manière organisée dans le cadre de contrats à durée déterminée, il est nécessaire de recourir à des intermédiaires pour effectuer le recrutement et à des procédures flexibles pour l'admission et la réadmission. Il est également nécessaire de créer des incitations favorables au respect des contrats et des durées de séjour. Ainsi, les travailleurs pourraient être admis dans un premier temps pour une période probatoire adaptée à la nature du travail (emploi saisonnier, travail lié à la saison touristique, programme de formation ou réalisation d'un projet). Si, après une ou plusieurs missions, le travailleur se montre capable de respecter la durée stipulée dans son contrat en retournant dans son pays puis en ré-entrant légalement pour un nouveau travail et si, d'autre part, il fait montre d'une aptitude à apprendre la langue du pays d'accueil, alors son contrat pourrait être prolongé et la perspective d'un permis de séjour permanent envisagée (Papademetriou et Meissner, 2006).

**Encadré 3.2. Les migrations saisonnières de Polonais vers l'Allemagne**

Les migrations saisonnières des ouvriers polonais vers l'Allemagne offrent un bon exemple de migrations circulaires : les mêmes ouvriers reviennent chaque année travailler dans un pays voisin pour une période limitée, dans le cadre d'un programme bilatéral de permis de travail saisonnier (Cf. Okólski, 2006).

Globalement, l'Allemagne est la principale destination des migrants polonais. Le nombre de permis de travail délivrés par l'Allemagne aux travailleurs polonais est en hausse : en 2004, environ 307 000 permis de travail ont été délivrés pour un travail saisonnier en Allemagne, contre 292 000 en 2003 et 131 000 en 1992. Des observations récentes (Stark *et al.*, 2006) montrent que les deux tiers de ces migrants saisonniers sont des hommes, pour la plupart trentenaires, en général mariés et pères de famille. De fait, 38 pour cent de ceux qui viennent en Allemagne travailler comme saisonniers agricoles conservent un emploi à temps plein en Pologne. Leur niveau d'éducation est relativement faible : près de 60 pour cent d'entre eux n'ont pas fini leurs études secondaires. Ils sont pour la plupart originaires des régions pauvres de la Pologne et de villes petites ou moyennes, où le coût de la vie est nettement plus faible qu'en Allemagne. Ainsi, le fait de rentrer chez eux pour dépenser leur salaire avec leurs familles leur permet d'augmenter le pouvoir d'achat des gains réalisés à l'étranger. Ceux qui ont des familles nombreuses et ceux qui viennent de régions où le coût de la vie est faible travaillent souvent plus d'heures que celles stipulées dans leur contrat, de façon à limiter le nombre de trajets.

Les saisonniers polonais semblent préférer les migrations circulaires à une installation définitive en Allemagne. Environ 74 pour cent d'entre eux ont déjà travaillé au moins deux fois en Allemagne et 43 pour cent au moins quatre fois. La facilité d'accès au marché du travail allemand pour les travailleurs issus des nouveaux États membres augmentera considérablement en 2009-2011. Il sera donc intéressant de voir si beaucoup de ces travailleurs continueront à opter pour la circularité lorsque les conditions seront plus libres.

- **Transférer les cotisations à la retraite et à la sécurité sociale vers le pays d'accueil**

Une plus grande transférabilité des cotisations sociales (d'abord pour les retraites et, si possible, pour l'assurance maladie) devrait être encouragée comme un moyen de favoriser les mouvements circulaires. Les cotisations pourraient par exemple être transférées au pays d'origine, afin d'être collectées par le migrant à son retour, ou par certains membres de sa famille. Dans cette perspective, l'UE devrait se fixer comme priorité de développer de nouveaux dispositifs institutionnels pour sécuriser et faciliter les transferts tout en fournissant une assistance pour l'investissement productif de ces actifs.

- **Autoriser les ressortissants de pays tiers inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur de l'UE à rester jusqu'à deux ans après l'obtention de leur diplôme, afin de pouvoir chercher un emploi n'importe où dans l'UE**

Une réflexion particulière doit être menée pour encourager les étudiants et les diplômés issus de pays tiers à travailler au sein de l'UE lorsqu'ils ont effectué leurs études avec succès dans l'un des États membres. En effet, les capacités linguistiques et les réseaux relationnels qu'ils ont acquis renforceront leur intégration. De plus, l'expérience professionnelle (à temps partiel) qu'ils acquièrent souvent pendant leurs études adoucit la transition vers le marché du travail. Enfin, le fait d'avoir reçu leur formation dans l'UE leur évite le problème de la non reconnaissance des qualifications, auquel la plupart des autres migrants sont confrontés. Toutefois, les effets que ces encouragements à rester pourraient avoir sur les pays d'origine doivent être étudiés avec soin. Il se pourrait qu'un tel programme favorise la circulation des compétences, mais ne fasse aussi qu'accroître les conséquences négatives de la fuite des cerveaux.

La formation d'étudiants étrangers a longtemps permis d'attirer les personnes hautement qualifiées venant de pays non membres de l'UE (c'est également le cas en Amérique du Nord, en Océanie et ailleurs dans les pays à revenu intermédiaire ou élevé). Dans les années 1990, les inscriptions d'étudiants étrangers en provenance de pays à faible revenu dans les universités de l'UE ont fortement progressé. Souvent, cette formation ouvre de nouvelles perspectives à ces étudiants. Mais il se peut que les visas assortis d'une condition de départ à l'issue de la formation nuisent aux intérêts des pays membres de l'UE, comme à ceux des étudiants. De telles pratiques risquent simplement de pousser les

étudiants formés dans l'UE à s'établir en Amérique du Nord ou en Océanie au lieu de retourner dans leur pays d'origine. Même si les gains que les pays d'origine peuvent retirer de cette formation sont plus importants si les étudiants rentrent chez eux, une période de formation post-diplôme ou d'expérience professionnelle est une étape essentielle du processus global d'apprentissage. Quant aux étudiant(e)s qui veulent retourner chez eux, les bureaux de placement des universités pourraient fournir systématiquement des informations sur les offres d'emploi dans le pays d'origine.

## Libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne

La mobilité des travailleurs — qu'ils soient citoyens européens ou immigrés — est extrêmement importante pour la réactivité des marchés du travail et l'efficacité des économies (Münz *et al.*, 2006a et 2006b). À l'heure actuelle, le potentiel économique de la main-d'œuvre immigrée est loin d'être pleinement exploité en Europe. Par exemple, il est prouvé que les immigrés sont plus mobiles et plus flexibles que les non immigrés, et qu'ils s'installent là où des emplois sont disponibles. Ils sont donc mieux à même de réduire les insuffisances liées aux déséquilibres régionaux au sein de l'UE. Et pourtant, les ressortissants européens ne sont actuellement pas tous libres de travailler dans d'autres États membres. Autoriser tous les ressortissants de l'UE à accéder à tous les marchés du travail et accorder le même droit aux ressortissants des pays tiers ayant résidé légalement dans l'UE pendant un minimum d'années (entre trois et cinq ans serait une période raisonnable) permettrait d'avoir un marché du travail européen mieux intégré et plus flexible. Par conséquent, cela augmenterait la compétitivité économique globale de l'UE.

Les recommandations présentées ici visent à offrir aux immigrés et à leurs employeurs plus de clarté sur les perspectives à long terme des relations de travail. Quelques pas ont déjà été faits dans cette direction au sein de l'UE avec la proposition de 2006 visant à créer une « carte bleue » européenne pour les travailleurs hautement qualifiés (cette carte s'inspire de la « carte verte » américaine, mais elle garantirait moins de droits). En outre, le programme d'action relatif à l'immigration légale de la Commission européenne prévoit courant 2007 la rédaction d'une nouvelle directive sur les travailleurs hautement qualifiés. Toutefois, ces exemples concernent uniquement les travailleurs hautement qualifiés, alors que des initiatives similaires sont nécessaires pour faire face à la mobilité des migrants peu ou semi-qualifiés. Ces initiatives, quel que soit le niveau de qualification concerné, pourraient intégrer les recommandations suivantes :

- **Harmoniser les politiques d'admission des États membres**

Les États membres devraient, dans la mesure du possible, appliquer des mesures communes pour admettre les immigrés économiques, afin de rendre l'UE plus attractive.

- **Accorder le droit de libre circulation à certains immigrés de longue durée**

Les États membres devraient autoriser les détenteurs de permis de séjour permanent, ainsi que les détenteurs de certaines catégories de visas, à se déplacer et à travailler librement dans n'importe quel État membre de l'UE.

## **Accès au séjour permanent et à la citoyenneté**

En choisissant leur destination, certains migrants prennent en compte la possibilité d'un permis de séjour permanent — pour eux et leurs familles — et l'existence d'une procédure claire pour l'accession à la citoyenneté. De même, les employeurs tendent à investir sur certains travailleurs s'ils pensent que les compétences, les connaissances et l'expérience que ces travailleurs acquièrent auront des retombées à long terme sur leur entreprise. Pour l'instant, les immigrés bénéficiant d'un permis de séjour de longue durée, et après un séjour continu d'au minimum cinq ans dans un seul des pays de l'UE, se voient accorder une liberté de mouvement limitée (directive du Conseil européen, 2003). Toutefois, même dans le cadre de cette directive, les États membres peuvent leur interdire l'accès à leur marché du travail. En outre, la procédure pour faire valoir les droits garantis par cette directive est trop compliquée et trop aléatoire pour constituer un moyen efficace d'attirer les migrants qualifiés.

Indépendamment du niveau total d'immigration qu'un pays est prêt à accepter, l'établissement d'un système de mobilité performant suppose d'abord que l'accès au marché du travail pour les ressortissants des pays tiers et des récents États membres de l'UE soit régi par une politique rationnelle. Cette politique doit créer davantage de circuits légaux et des solutions plus flexibles pour l'entrée et le séjour des migrants. Pour l'instant, les régimes d'accès au marché du travail de la plupart des pays de l'UE ne satisfont ni les besoins des immigrés, ni ceux de leurs employeurs (Münz *et al.*, 2006a et 2006b).

Deux mesures politiques doivent être mises en œuvre pour faciliter l'accès au séjour permanent et à la citoyenneté :

- accorder des permis de séjour permanent pour combler les besoins de main-d'œuvre dans les secteurs prioritaires ;
- mettre en place des procédures claires pour l'accèsion à la citoyenneté.

Les États membres pourraient accorder des permis de séjour permanent aux immigrés qui exercent des professions prioritaires — catégorie que les États sont libres de définir en fonction des besoins de leur marché du travail et/ou de leur stratégie économique. Ainsi, dès le début de leur séjour, des permis de séjour permanent devraient être accordés aux immigrés qui occupent des professions définies comme prioritaires ou qui répondent à certains critères (par exemples les détenteurs d'un diplôme d'études supérieures délivré par une université située dans un pays de l'OCDE, les scientifiques, les ingénieurs, ou d'autres professionnels susceptibles de répondre aux besoins en main-d'œuvre). Ces permis pourraient être étendus aux proches parents des immigrés (époux[se] et enfants mineurs). En outre, les conjoints de ces immigrés devraient avoir pleinement accès au marché du travail. Une telle mesure risque de susciter la controverse, mais face à la compétition pour attirer les étrangers qualifiés et talentueux, il est indispensable de rompre avec les anciennes pratiques (Papademetriou et Loehr, 1996 ; Meissner *et al.*, 2006). La crainte de voir des travailleurs moins qualifiés et dont les États membres n'ont pas besoin y entrer par ce biais n'est pas fondée. En effet, les proches parents qui bénéficieront de ces mesures posséderont probablement un profil social et un niveau de formation similaire à celui des immigrés qu'ils accompagnent. La comparaison avec les politiques de regroupement familial actuellement pratiquées en Europe (qui concernent généralement les immigrés non qualifiés) n'est donc pas justifiée.

Mettre en place des procédures claires pour accéder à la citoyenneté suppose d'adopter des règles précises, compréhensibles et accessibles à ceux qui s'en donneront raisonnablement la peine. Seuls doivent être maintenues les exigences administratives qui ont un but précis et légitime, comme la sécurité publique, ou celles qui favorisent l'intégration sur le long terme, comme la connaissance des règles de civisme et la maîtrise de la langue.

Ces nouvelles manières de penser et d'agir sur la mobilité ne seront pas faciles à mettre en œuvre. Elles doivent donc faire l'objet d'une communication claire auprès de tous les acteurs potentiels du système. Des campagnes d'information et de recrutement seront nécessaires pour procurer aux migrants en quête d'emploi des informations exactes et pertinentes sur les offres

disponibles, tout en rassurant les citoyens de l'UE sur le fait que leur propre accès à ces offres ne sera pas diminué. Enfin, pour attirer les cerveaux dans l'Union européenne et assurer leur circulation en son sein, il sera essentiel de fournir aux migrants potentiels des informations fiables sur les avantages et les droits dont ils pourront éventuellement bénéficier dans les États de l'UE.

## *Chapitre 4*

# **Migrations et cohésion sociale : favoriser l'intégration**

Pendant les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, la plupart des pays européens n'ont pas considéré l'immigration comme un phénomène permanent. Par définition, les travailleurs temporaires n'avaient pas vocation à rester sur place. Quant aux réfugiés, ils étaient souvent laissés dans les limbes, sans possibilité de travailler et sans savoir s'il leur serait possible de s'installer définitivement. En raison de cette croyance au caractère prétendument temporaire de l'immigration, pratiquement aucun État n'a développé de politique d'intégration des immigrés et de leurs descendants, à l'exception notoire des Pays-Bas et de quelques pays nordiques.

Dans les années 1990, de nombreux États membres ont commencé à changer d'attitude. Mais la dimension financière, politique et conceptuelle du défi de l'intégration excède largement les ressources qui y sont consacrées. Au niveau de l'Union européenne, l'intégration fait l'objet d'une plus grande attention car le Conseil et la Commission s'en préoccupent de plus en plus. Ainsi, depuis 1999, plusieurs directives et communications significatives ont été émises sur ce sujet. Mais la Commission ne possède pas encore la base juridique suffisante pour une action commune.

Néanmoins, l'intégration des immigrés étant devenue une urgence pour l'ensemble de l'Union, l'UE et ses États membres ont réalisé qu'une action dans ce domaine était devenue un impératif politique. En effet, l'intégration des immigrés affecte non seulement les perspectives économiques de l'UE, mais aussi sa cohésion sociale et sa stratégie d'élargissement.

Il faudra d'abord impérativement s'accorder sur la définition de l'intégration, et sortir des débats idéologiques, comme ceux qui tournent autour

du pluriculturalisme et/ou de l'assimilation. L'intégration est la résultante de la totalité des politiques et des pratiques qui permettent aux sociétés de réduire l'écart entre les droits, le statut et les chances des immigrés (ainsi que de leurs descendants) et des populations locales. Qu'il s'agisse de l'éducation, du marché de l'emploi, du logement, de la santé, des services sociaux ou de la participation civique et politique, les efforts d'intégration doivent chercher à réduire l'écart persistant entre les perspectives d'avenir et à niveler les écarts qui marginalisent les immigrés et nuisent à la cohésion sociale. Les enfants des immigrés devraient non seulement avoir les mêmes chances de réussite à l'école et sur le marché du travail que les enfants des résidents de souche, mais ils devraient aussi avoir les mêmes chances de réaliser leurs objectifs et leurs ambitions.

C'est cependant un véritable défi que d'élaborer un plan d'action dans le domaine de l'intégration. En effet, les processus d'intégration dépendent de nombreux facteurs, allant des motivations des immigrants au contexte de la société d'accueil. Les droits juridiques sont un préalable indispensable à l'intégration, mais non une condition suffisante. En effet, les obstacles à surmonter par les immigrés sont divers. Y figurent notamment les restrictions liées à leur statut d'immigré, l'hostilité du public et les discriminations.

Il existe par ailleurs des différences de statut au sein même de la population immigrée, surtout au gré des vagues de régularisation et d'amnistie des illégaux et clandestins. La législation elle-même crée des disparités au sein de la communauté des immigrés au point que certains sont intégrés au marché du travail et au système de sécurité sociale, tandis que d'autres ne le sont pas. Les statuts des immigrés varient et exigent donc une approche multiforme des politiques d'intégration. Ainsi, certains immigrés sont légalisés de fraîche date, tandis que d'autres restent dans l'illégalité par choix ou parce qu'ils ne remplissent pas les exigences préalables à la régularisation. D'autres encore repassent, pour diverses raisons, de la légalité à l'illégalité, tandis que de nouveaux immigrés clandestins arrivent avec l'espoir d'une future régularisation. Enfin, certains immigrés sont titulaires d'un permis de séjour mais travaillent clandestinement.

Il existe également d'importantes différences à la fois entre les communautés d'immigrés et en leur sein, les facteurs essentiels étant l'âge et le sexe. Si certains migrants ne sont pas désavantagés par rapport à la population d'accueil, la plupart d'entre eux le sont fortement, notamment dans les domaines de l'éducation, du logement, de la santé et de la participation civique (Spencer et Cooper, 2006). Les immigrés de la seconde génération sont généralement mieux intégrés mais ils peuvent se sentir exclus ou relativement défavorisés,

surtout lorsqu'ils comparent leurs perspectives individuelles avec celles de la population locale plutôt qu'avec celles de leur parentèle restée dans le pays d'origine (Stark *et al.*, 2006). En outre, l'identification au pays d'origine ou l'adhésion à la foi religieuse des parents sont fréquentes, et peuvent entraver une pleine intégration. Enfin, la réussite de l'intégration est difficile à mesurer, car les migrants peuvent être bien intégrés dans certains domaines et mal dans d'autres (Spencer et Cooper, 2006).

Comme le suggèrent ces observations, les décideurs doivent faire face à quatre priorités dans le domaine de l'intégration :

- fournir à tous les immigrants et à leurs familles un accès égal et équitable au marché du travail, et ce le plus en amont possible du processus d'immigration ;
- fournir à tous les membres des familles immigrées un accès au système éducatif, ainsi qu'à des cours de langue ou à d'autres formations, et ce le plus en amont possible du processus d'immigration ;
- fournir aux immigrants et à leurs familles un accès au système d'assurance sociale, avec des cotisations à la hauteur de leurs ressources ;
- permettre aux immigrants de participer pleinement à la vie politique et sociale de leur nouveau pays et faire de l'idée de « citoyenneté européenne multiculturelle » un cadre conceptuel global de long terme.

Les pouvoirs publics devront intervenir sur bien d'autres terrains, à tous niveaux, notamment pour le logement et la santé. Il faudra aussi de nouvelles approches pour répondre aux problèmes d'intégration liés au genre et à la foi religieuse. Les obstacles que rencontrent les enfants d'immigrés des seconde et troisième générations doivent également faire l'objet d'une attention particulière. Enfin, comme pour toutes les politiques publiques, le suivi, l'évaluation et une adaptation constante sont essentiels.

Pour que toutes les politiques et pratiques relatives à l'immigration et à l'intégration fonctionnent plus efficacement, il est indispensable d'impliquer les organisations, les associations et les réseaux des populations immigrées. Cette conclusion est celle qui est réapparue avec le plus de constance dans nos analyses, et ce pour presque tous les secteurs étudiés. Les possibilités d'action en ce domaine sont résumées au chapitre 6.

## **Un accès équitable, égalitaire et rapide aux marchés du travail**

L'emploi reste incontournable comme le plus efficace facteur de l'intégration. Un ensemble d'études sur l'impact respectif des facteurs économiques et culturels sur l'intégration des immigrés aux Pays-Bas a montré que les facteurs liés au marché du travail sont dominants et ont un impact plus élevé que n'importe quelle autre politique. Les immigrés qui ont un emploi sont plus étroitement liés à la société d'accueil : ils sont plus nombreux à apprendre la langue, ils s'intègrent dans des réseaux sociaux ou culturels, et ils créent souvent leur propre entreprise, forts de leur expérience professionnelle. Les immigrés avec un emploi contribuent par ailleurs à améliorer l'image des immigrés auprès du public (en montrant qu'ils sont travailleurs et qu'ils ne parasitent pas les ressources collectives).

À l'heure actuelle, les immigrés en quête d'emploi rencontrent trop d'obstacles. De ce fait, leur taux d'emploi reste largement inférieur à celui des citoyens de souche dans la plupart des États membres de l'UE (quoique pas dans tous) et à presque tous les niveaux de qualification<sup>1</sup>. La situation aux États-Unis est bien différente : le taux d'emploi des immigrés, surtout celui des immigrés non qualifiés, est beaucoup plus élevé que celui de la population locale.

Dans beaucoup de pays de l'UE, les principaux obstacles auxquels sont confrontés les immigrés sont les rigidités du marché du travail, la reconnaissance incomplète de leurs diplômes et/ou des compétences non requises acquises en dehors de l'UE, ainsi que les discriminations. La principale priorité des décideurs européens devrait donc être de faire tomber ces barrières à l'emploi. Dans ce domaine, à la différence des autres questions liées à l'immigration, les instruments politiques nécessaires sont déjà disponibles.

Pour y parvenir, nous adressons aux États membres les recommandations suivantes :

- **Faciliter l'accès de tous les immigrés et de leurs familles aux marchés du travail, et ce le plus vite possible après leur arrivée (y compris pour les demandeurs d'asile qui n'entrent pas clandestinement, après un délai d'attente raisonnable).**
- **Mieux lier la formation et l'emploi. Des programmes d'apprentissage et de formation continue doivent être introduits, en particulier pour les groupes les plus vulnérables, comme les femmes, les jeunes et les travailleurs âgés.**

- Établir des critères standards pour la reconnaissance des diplômes et des qualifications dont se prévalent les immigrés, en partenariat avec les pays d'origine et en garantissant le droit de faire rapidement appel auprès d'un organisme indépendant.
- Donner aux immigrés les moyens de se défendre efficacement contre les comportements discriminatoires, sans risquer de perdre leur emploi. Cela implique notamment une protection des informateurs et une assistance sur fonds publics lors des litiges.
- Renforcer également les lois anti-discrimination et anti-racisme, tout en faisant appliquer celles qui existent déjà. Les États membres envisageront par ailleurs des mesures de discrimination positive dans tous les secteurs appropriés, en s'inspirant des expériences des pays où la discrimination positive a déjà réussi<sup>2</sup>.
- Créer des systèmes d'information performants sur les offres d'emploi pour que les résidents établis bénéficient d'un accès privilégié aux nouvelles offres (cela permettrait d'apaiser les critiques prétendant que les immigrés volent le travail des citoyens).
- Créer des centres de soutien intégrés (par exemple un guichet unique) pour les immigrés, afin qu'ils puissent faire face efficacement aux obstacles liés à l'emploi (et à l'intégration en général), avec l'aide d'un avocat indépendant. Un centre de ce type existe déjà au Portugal : le Centre national de soutien à l'immigration, dirigé par le Haut commissariat à l'immigration et aux minorités ethniques (Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, ACIME).

## Éducation, langage et formation des adultes

L'éducation est un vecteur d'intégration important pour les enfants et les adultes (cf. Spencer et Cooper, 2006). L'intégration sociale des enfants se fait avant tout à l'école, à travers l'acquisition de nouvelles compétences et dans les contacts avec les autres élèves. En revanche, l'intégration des immigrés adultes s'effectue plutôt de manière informelle, au travail ou dans la vie sociale. Toutefois, des programmes publics d'insertion peuvent les aider à acquérir des compétences linguistiques, une meilleure connaissance de la société, une formation au travail et des occasions de participer à la vie de leur nouvelle communauté.

#### Encadré 4.1. Immigrés, langue, apprentissage : qu'est-ce qui marche ?

Dans la plupart des pays de l'UE, les systèmes éducatifs n'ont pas réalisé l'égalité requise pour l'intégration. Les enfants d'immigrés sont surreprésentés dans les établissements d'enseignement secondaires sans accès à l'éducation supérieure, dans les établissements spécialisés et dans les établissements les moins performants (Luciak, 2004). Cette ségrégation scolaire est parfois très prononcée, ce qui signifie que les enfants d'immigrés grandissent à l'écart des autres communautés.

Dans quelles circonstances les enfants d'immigrés réussissent-ils à l'école ? Selon les recherches menées dans ce domaine, de nombreux facteurs influencent leurs performances scolaires, notamment le sexe, la langue, l'âge au moment de l'immigration, l'origine socio-économique, le niveau d'éducation des parents, les techniques d'enseignement, la discrimination, l'intégration, ainsi que la philosophie et l'expérience de l'établissement scolaire (Spencer et Cooper, 2006 ; OCDE, 2004 ; OCDE, 2006). Les autorités doivent assurer aux enfants d'immigrés un droit égal à progresser scolairement. Cela suppose de lutter contre les préjugés et de ne pas confondre les difficultés linguistiques avec les difficultés d'apprentissage. Il est impératif que ces enfants aient la possibilité d'apprendre la langue du pays d'accueil, mais il ne faut pas partir du principe que cela suffira à assurer leur réussite. Rien ne prouve par ailleurs qu'un attachement à la culture ethnique d'origine ait un impact négatif sur leurs performances.

L'acquisition de la langue du pays d'accueil est un facteur clé pour réussir à l'école et sur le marché du travail (Van Ours et Veenman, 2001 ; Reyneri, 2004 ; O'Leary *et al.*, 2001 ; Esser, 2006). Le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE confirme qu'une connaissance insuffisante de la langue est souvent à l'origine des difficultés que rencontrent les étudiants d'origine étrangère, qu'ils soient nés dans le pays d'accueil ou à l'étranger. Les résultats recueillis en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suisse montrent que les étudiants qui ne parlent pas à la maison la langue dans laquelle ils sont évalués ont au moins 2.5 fois plus de chances de se retrouver dans le dernier quart des indicateurs de performance.

La propension des migrants à apprendre la langue du pays d'accueil dépend de leur âge au moment de leur arrivée, de la longueur de leur séjour, du milieu familial et du niveau d'éducation des parents (Luciak, 2004 ; Esser, 2006). Les différences linguistiques, le fait que la langue du migrant soit un instrument de communication universelle et l'écart social entre l'immigré et la moyenne de la société d'accueil ont un impact négatif sur l'apprentissage de la langue.

## Encadré 4.1. (suite)

Par ailleurs, la maîtrise de la langue du pays d'origine n'est pas un atout pour la réussite scolaire dans le pays d'accueil. En fait, les circonstances qui concourent au maintien de la langue d'origine gênent l'acquisition d'un niveau de compétence élevé dans la langue du pays d'accueil (Esser, 2006). Enfin, d'autres études confirment l'importance de commencer jeune la scolarisation dans le pays d'accueil (Spencer et Cooper, 2006).

Si l'usage maintenu de la langue maternelle offre peu d'atouts pour la réussite scolaire, il peut néanmoins renforcer le sentiment d'appartenance communautaire de l'immigré et faciliter son accès aux réseaux de sa diaspora. Les opinions sont donc partagées quant à l'intérêt d'une scolarité en langue maternelle, qui fait historiquement partie des politiques d'éducation de certains États membres (Vertovec et Wessendorf, 2004). Beaucoup de parents sont attachés à l'enseignement des langues minoritaires à l'école, surtout ceux qui pratiquent ces langues à la maison, mais l'impact général de ces programmes est plus difficile à déterminer (Aarts *et al.* 2004).

Les recommandations qui suivent abordent le rôle crucial de l'éducation pour l'intégration :

- **Offrir des logements permettant une meilleure intégration**

Pour réduire la ségrégation à l'école, les autorités doivent mettre fin à la ségrégation dans le domaine du logement qui est l'une de ses principales causes (Spencer et Cooper, 2006). Si une certaine ségrégation dans l'habitat peut le cas échéant favoriser les immigrés, les autorités doivent tout de même s'assurer qu'ils puissent trouver un emploi, aller à l'école et déménager, de sorte qu'ils ne soient pas parqués dans des zones coupées du reste de la société. Cela dit, les autorités ne doivent pas non plus contraindre les immigrés à se disperser, mais elles s'efforceront de leur offrir une gamme de choix. Pour faciliter l'accès à un logement convenable — ce qui est crucial pour la santé, l'emploi et l'éducation des jeunes — les autorités pourraient assister les immigrés en leur fournissant directement un logement, ainsi que des informations et des conseils. Elles peuvent également utiliser les cadres réglementaires existant pour protéger les droits des locataires, sans donner l'impression que les immigrés bénéficient d'un traitement de faveur ou d'un accès prioritaire (cela suppose notamment de contrer toute forme de désinformation à ce sujet).

- **Proposer l'apprentissage de la langue d'accueil aux enfants de tous âges, y compris aux enfants en âge préscolaire**

Toutes les écoles devraient fournir aux enfants immigrés un enseignement de la langue du pays d'accueil, afin de promouvoir les avantages éducatifs et l'intégration qui vont de pair avec son acquisition. Quant aux enfants d'âge pré-scolaire, des structures centrées sur l'acquisition de la langue du pays d'accueil devraient être développées afin de leur donner un avantage dès le départ. Pour mettre en œuvre cette recommandation, il est essentiel de mettre au point des programmes et des politiques appropriés (Crul, 2007).

- **Offrir une seconde chance pour aider les élèves du secondaire à surmonter les handicaps linguistiques et culturels**

Les systèmes éducatifs qui prévoient une orientation scolaire (en demandant par exemple aux élèves en fin de secondaire de se spécialiser, en vue de leurs futures études, dans les sciences, les humanités, les sciences sociales ou dans des filières non universitaires) peuvent désavantager les jeunes immigrés. En effet, ceux-ci commencent généralement l'école avec un handicap linguistique, et il faut du temps pour le compenser. Ainsi, dans les systèmes où la sélection s'opère tôt, ces enfants ne réussissent pas aussi bien qu'ils le pourraient (Crul, 2007). Il existe de nombreuses alternatives qui permettraient une sélection plus tardive sans exiger une transformation structurelle des systèmes scolaire. Dans tous ces modèles alternatifs, la règle générale est d'offrir la possibilité d'une deuxième chance afin que des choix antérieurs ne compromettent pas définitivement les chances futures dans les études ou la vie active.

- **Combattre les discriminations implicites et explicites qui bloquent l'accès des minorités aux institutions d'enseignement supérieur**

Les procédures d'admission et de recrutement des universités devraient être examinées soigneusement et réformées, afin d'éliminer les biais de sélection qui défavorisent les minorités. Toutes les admissions devraient reposer sur un accès égal et des politiques non discriminatoires. Un accès égal suppose qu'aucun candidat éligible ne rencontre plus d'obstacles que les autres<sup>3</sup>.

Bien que la littérature sur l'intégration et les performances scolaires s'intéresse surtout au rôle de la scolarisation des enfants, des travaux de plus en plus nombreux abordent le rôle de l'éducation dans l'intégration des adultes (Spencer et Cooper, 2006).

Dans l'Union européenne, la plupart des programmes publics d'intégration pour adultes déclinent essentiellement trois catégories de formation : cours de langue, introduction à la société d'accueil et mesures d'insertion ou de formation professionnelles. Dans certains États membres, ces programmes d'intégration sont obligatoires, notamment les cours de langue. Malheureusement, ils adoptent parfois une approche collective (c'est-à-dire une session identique pour tous), négligeant ainsi la diversité des besoins des immigrés. Le Manuel de l'Intégration de la Commission européenne offre des conseils détaillés pour la mise au point et l'organisation de programmes d'intégration adaptés (Commission européenne, 2007a ; voir également Spencer et di Mattia, 2004 ; Urth, 2005).

On dispose suffisamment d'observations empiriques pour suggérer des pistes aux décideurs. Conjuguer l'enseignement de la langue et une initiation à la vie de la société d'accueil crée à l'évidence des retombées positives, tout comme adapter les programmes aux besoins réels des intéressés. Il est également important de prévoir des locaux et des horaires accessibles aux immigrés. Certains pays, comme la Finlande, créent des plans d'intégration individualisés pour les immigrés sans emploi, avec des initiatives sur mesure pour les aider à améliorer leurs compétences, linguistiques ou autres. En revanche, dans un certain nombre d'États membres, les cours d'introduction destinés aux immigrés ne sont pas suffisamment adaptés à leurs besoins et, par conséquent, connaissent des taux d'abandon élevés. Pour y remédier, certains experts proposent d'associer enseignement linguistique et initiation à la société d'accueil, et d'encourager l'assiduité par des incitations positives plutôt que par des pénalités. En effet, les sanctions ne doivent être utilisées que pour préserver la crédibilité du système (Entzinger, 2004). Enfin, dans de nombreux pays européens, le parrainage des immigrés adultes par d'autres établis depuis plus longtemps ou par des membres de la population majoritaire a des effets positifs (Sijlbing, 2005 ; Withol de Wenden, 2005).

Les programmes de formation centrés sur les compétences permettent aux migrants adultes de participer pleinement au marché du travail et facilitent leur intégration sociale. Les programmes qui les aident à obtenir plus rapidement les accréditations nécessaires à l'exercice d'une profession prioritaire contribuent également à leur intégration sociale. En revanche, les immigrés dont les compétences ne sont pas transférables ou dont les diplômes étrangers ne sont pas reconnus par le pays d'accueil ne peuvent pas obtenir d'emploi à la hauteur de leurs qualifications et n'ont donc pas la possibilité de s'intégrer auprès de collègues de travail disposant d'un niveau de formation similaire au leur.

En outre, les cours de langues à prix abordables ne sont pas assez nombreux et les enseignements ne sont pas suffisamment adaptés aux besoins des migrants,

ce qui dissuade beaucoup de ceux qui veulent étudier. Le droit de l'immigré à poursuivre des études ou à accéder à l'enseignement supérieur peut également être limité par son statut, surtout s'il se voit obligé de payer des frais de scolarités spécifiques aux étudiants étrangers (Griffiths, 2003 ; Warren, 2006).

Dans ce contexte, vu l'importance de l'éducation des adultes immigrés dans le processus d'intégration, nous adressons aux États membres de l'UE les recommandations suivantes :

- **Investir dans des programmes d'initiation et d'enseignement linguistique pour les adultes, en coordination étroite avec les acteurs du secteur privé**

Il est évident que le succès de ce type de programmes dépend du lieu et de l'horaire auxquels ils sont proposés. Pour les adultes immigrés qui possèdent un emploi, les formations devraient être proposées sur le lieu de travail et être organisées en tandem avec les employeurs (ces derniers pouvant alors se voir accorder des exonérations fiscales ou d'autres incitations). Pour les immigrés sans emploi, des cours devraient être disponibles dans leur voisinage, à coût faible ou nul, et pourraient être combinés à des initiatives de recyclage professionnel. Enfin, pour les immigrés ayant une famille à charge, notamment les femmes avec des enfants en âge scolaire, la proximité de l'école fréquentée par leurs enfants s'avère l'endroit le plus pratique pour l'apprentissage de la langue et les programmes éducatifs. Cette solution a d'ailleurs plusieurs avantages connexes, car elle permet aux parents de mieux suivre les progrès scolaires de leurs enfants et d'être en contact avec les parents des enfants non immigrés (en outre, elle peut aider à surmonter certaines barrières culturelles en permettant aux femmes de sortir du foyer).

## **Citoyenneté, participation civique et citoyenneté européenne multiculturelle**

La migration remet en question l'allégeance individuelle à un seul État car les migrants acquièrent de nouvelles identités transculturelles. En plus d'être une fin en soi, l'acquisition de la citoyenneté (nationalité), avec ses droits et ses responsabilités, accélère l'intégration.

Les efforts d'adaptation réciproque des immigrés et de leurs sociétés d'accueil doivent pouvoir conduire à la naturalisation et à la citoyenneté. C'est en tout cas la leçon que l'on peut tirer des études menées depuis des décennies, à la fois dans les pays où l'immigration est traditionnellement importante et dans les pays où elle s'est récemment développée. Or, si la plupart des États membres de l'UE ont effectivement réduit les obstacles juridiques et administratifs au cours des dernières années, certains continuent d'imposer aux immigrés (et à leurs descendants) un véritable parcours du combattant avant de leur accorder la pleine citoyenneté. Pour les immigrés en situation irrégulière résidant dans l'Union européenne, l'option de la citoyenneté peut être écartée pendant au moins une génération.

La citoyenneté peut représenter davantage qu'un ensemble de droits et de responsabilités. La nationalité n'offre pas seulement un statut juridique et le droit de participer à la société civile : elle implique également des questions fondamentales sur l'identité et l'appartenance. Cette intégration par la naturalisation n'étant encore qu'une perspective lointaine pour des millions d'immigrés, plusieurs États membres ont envisagé de conclure avec eux un pacte provisoire, centré sur les questions de participation civique et d'identité (en France, cela a pris la forme du « contrat d'intégration »). Plusieurs pays européens — notamment les Pays-Bas et l'Allemagne — ont introduit des tests d'intégration obligatoires comme préalable à un permis de séjour permanent. En 2007, la Commission européenne devrait pour sa part rédiger une directive-cadre générale qui définira, entre autres, les droits des migrants économiques résidant légalement dans l'UE qui ne sont pas couverts par la directive en vigueur sur les séjours de longue durée. Cela constituera une avancée vers la réalisation d'une citoyenneté civique, mais cette directive ne couvrira qu'une petite partie des immigrés de l'Union.

Un programme plus ambitieux doit être établi sur les questions de participation civique et politique, afin d'accélérer l'intégration des immigrés. Nous conseillons donc une série de cinq mesures, présentées par ordre de faisabilité politique :

- **Faciliter la participation de tous les immigrés aux structures politiques établies (partis politiques, syndicats et organisations citoyennes)**

Commençons par les structures politiques les plus visibles, à savoir les partis politiques, qui devraient autoriser l'adhésion des résidents de longue durée. De nombreux partis en Europe ont déjà adopté cette pratique

et investissent dans l'installation de bureaux dans les quartiers où les immigrés sont majoritaires. En effet, à défaut du droit de vote, les partis sont le meilleur moyen pour les immigrés de faire entendre leur voix. La participation aux syndicats et aux organisations citoyennes est elle aussi essentielle, car elle conduit les immigrés à des interactions plus fréquentes avec la population locale.

- **Former des hommes politiques issus des rangs des immigrés**

Pour la plupart des nouveaux arrivants, les associations d'émigrés sont le premier espace de participation civique. Former les immigrés à la participation ou à la prise de responsabilités civiques et à leur implication dans le champ social serait un investissement utile pour l'élaboration de politiques et de législations appropriées. En effet, de tels responsables issus des populations immigrées pourraient devenir des interlocuteurs privilégiés pour les autorités locales et nationales. À terme, ils pourraient même intégrer les organismes publics, ce qui permettrait à ces derniers d'être plus représentatifs de l'ensemble de la société.

- **S'assurer que les institutions publiques soient représentatives de l'ensemble de la société**

Comme dans tant de domaines, le secteur public peut montrer l'exemple, ne fût-ce qu'en respectant lui-même les bonnes pratiques. Les autorités nationales, régionales et locales doivent s'assurer que les immigrés soient employés dans les prestations de services au public, surtout lorsque ces services peuvent favoriser l'intégration. Cela peut nécessiter une réévaluation des pratiques de passation des marchés. Les autorités sont également bien placées pour encourager les bonnes pratiques par tous les organismes privés qu'elles engagent comme sous-traitants et pour leur demander d'apporter leur soutien à l'intégration. Pour cela, des codes de conduite conditionnels<sup>4</sup> peuvent être adoptés.

- **Accorder le droit de vote aux élections locales à tous les immigrés résidant légalement dans le pays depuis deux ans et possédant un visa de longue durée**

Rien ne remplace le vote pour stimuler l'engagement politique des immigrés et pour permettre aux représentants d'une communauté d'attirer l'attention. Étant donné que l'acquisition de la pleine citoyenneté prend généralement dix ans ou plus, la plupart des immigrés n'ont aucun moyen

de participer officiellement au processus démocratique. Plusieurs États membres de l'UE sont tout de même en train d'accorder aux immigrés le droit de vote aux élections municipales et locales (les conditions varient selon les pays). En effet, à défaut de la citoyenneté, accorder le droit de vote aux élections locales est probablement le principe le plus important pour la participation des immigrés.

- **Conclure un accord politique pour une vision plus ambitieuse et plus globale de la citoyenneté dans les États membres de l'UE**

Tous les États membres et tous les individus vivant dans l'UE devraient s'efforcer d'aboutir à une citoyenneté européenne multiculturelle (Martiniello, 2006). Dans cette perspective, l'intégration devrait être envisagée comme une adaptation réciproque. Cela ferait passer le fardeau de l'intégration/adaptation des immigrés à tous les résidents de la société, y compris ses principales institutions. Les principales orientations politiques qui mèneront à la citoyenneté européenne multiculturelle sont les suivantes :

- libéraliser l'accès à la citoyenneté et autoriser la double citoyenneté, tout en envisageant à terme un accès direct à la citoyenneté dans les États membres de l'UE ;
- mettre en œuvre, au niveau national et européen, des pratiques et des législations solides contre le racisme et les discriminations, ainsi qu'un suivi rigoureux (comme celui qu'effectue l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes au niveau de l'UE et celui que réalisent, au niveau national, des organismes comme la Commission for Racial Equality en Grande-Bretagne et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en Belgique) ;
- assurer l'égalité de traitement pour toutes les croyances, religieuses ou autres, à travers la séparation de l'État et de la religion ;
- ouvrir l'instruction publique à des perspectives culturelles diverses, en intégrant par exemple aux programmes scolaires des cours sur la diversité culturelle et la contribution de l'immigration à la construction de la nation et de l'UE ;
- fournir un soutien financier aux associations d'immigrés qui contribuent à faire connaître la diversité culturelle et œuvrent à rapprocher les groupes culturels ;
- faire participer la population locale à l'adaptation des immigrés.

## Notes

1. Pour les taux d'emploi et de chômage des non immigrés et des populations nées à l'étranger en fonction du niveau de formation en 2003-4, voir OCDE (2006).
2. Les mesures de discrimination positive en faveur des immigrés doivent éviter de donner l'impression (justifiée ou non) qu'elles entraînent des discriminations aux dépens de la population. Une telle perception risquerait de menacer l'intégration sociale des immigrés et de nuire à la cohésion sociale, surtout s'il y a beaucoup de chômage dans le pays d'accueil.
3. Avec la mise en place de sa convention pour les zones d'éducation prioritaires destinée à recruter des étudiants issus des quartiers où se concentrent les minorités, l'Institut d'études politiques de Paris montre de façon exemplaire comment cela peut être réalisé.
4. Le Code de passation de marché de la haute autorité pour le développement de Londres (London Development Authority) en est un exemple. Ce code suit les lignes directrices de la Commission pour l'égalité raciale (Commission for Racial Equality) pour promouvoir l'égalité raciale dans ses passations de marchés publics et augmenter le nombre d'entreprises possédées par des personnes issues de minorités parmi ses fournisseurs (Cf. London Development Authority, 2004).

## Chapitre 5

# Migrations et développement : des partenariats pour gérer la mobilité

Les migrations ont d'importantes conséquences économiques, certaines salutaires, d'autres préoccupantes, sur les pays d'origine des migrants (cf. Katseli *et al.*, 2006b). Potentiellement, les migrations peuvent avoir des effets positifs sur le développement des pays d'origine. Elles peuvent par exemple contribuer à réduire le chômage, stimuler le développement grâce aux transferts de fonds des travailleurs émigrés, améliorer les connaissances et les compétences ou introduire de nouvelles technologies. D'un autre côté, elles peuvent aussi aggraver les inégalités, bouleverser la vie familiale et les relations sociales, et perturber le fonctionnement de services sociaux importants. Pour gérer les migrations plus efficacement, il est donc vital de lier les politiques migratoires aux politiques de développement.

Les politiques de l'UE et de ses États membres, notamment ceux que les migrations concernent, peuvent avoir un impact sur le développement des pays d'origine. Réciproquement, le développement détermine l'ampleur des futures pressions migratoires. Lier les politiques migratoires et les politiques de développement suppose d'assurer une cohérence entre différents domaines, comme l'immigration, le commerce et la coopération au développement. Cela implique aussi d'imaginer des synergies et des complémentarités pour que ces politiques fonctionnent dans les pays d'accueil tout en bénéficiant aux migrants et aux pays d'origine.

Pays d'origine et pays d'accueil pourraient développer de véritables partenariats (avec éventuellement les pays de transit) fondés sur un examen conjoint des politiques de migration et de coopération au développement. Ces partenariats devraient explorer toute la gamme des avantages possibles de la

coopération — sans oublier le coût d'une absence de coopération — pour gérer efficacement la mobilité de la main-d'œuvre. Les pays d'origine et les pays d'accueil ont besoin de coordonner leurs politiques migratoires, tout en tenant compte de leurs autres priorités nationales comme l'emploi, la vulnérabilité, la sécurité, les conditions de travail et/ou la cohésion sociale. Notre principal message est qu'une prise en compte simultanée des questions migratoires et de celles du développement (y compris l'aide au développement) améliorerait les politiques et faciliterait la négociation des compromis les plus sensibles.

Cela ne veut pas dire que les défis migratoires peuvent être solutionnés par une telle articulation entre aide au développement et politique migratoire. L'aide peut aider, notamment en renforçant la capacité des pays d'origine à s'ajuster à l'émigration (grâce à un développement des infrastructures, à l'amélioration des systèmes d'éducation et de santé, à des projets de co-développement, ou à un soutien pour des programmes de bourses et de formation judicieusement conçus). Mais l'aide au développement, il faut insister sur ce point, n'a pas pour vocation d'arrêter ou de contrôler les flux migratoires. D'abord, les liens entre aide et croissance sont ténus, et même si l'aide stimule la croissance, il n'est pas garanti que les migrations ralentissent pour autant. Ensuite, il est extrêmement difficile d'utiliser l'aide au développement comme outil de négociation pour obtenir la coopération des pays en développement dans le contrôle des migrations clandestines (comme on le suggère parfois). Si le contrôle des immigrés aux frontières de l'UE est difficile à mettre en œuvre, le contrôle des émigrés par les pays à revenu faible ou intermédiaire l'est au moins autant, car leurs ressources sont limitées. Il n'est donc pas forcément productif d'imposer des conditions aux bénéficiaires de l'aide. Enfin, le principal objectif de l'aide au développement doit rester l'éradication de la pauvreté. L'aide publique au développement ne peut pas servir à la fois à combattre la pauvreté et à contrôler les migrations. En effet, étant donné que parmi les migrants peu qualifiés qui rejoignent l'UE, seul un petit nombre provient des pays les moins avancés, réorienter l'aide au développement vers les pays à revenu intermédiaire et à forte émigration pour tenter d'influencer les schémas migratoires irait à l'encontre de l'objectif de lutte contre l'extrême pauvreté.

Sur la base des enseignements de ce projet, des politiques innovantes seraient utiles dans les domaines suivants :

- Les États membres de l'UE doivent revoir leurs politiques migratoires en s'assurant que les pays d'origine, majoritairement des pays en développement, tirent un meilleur bénéfice des flux migratoires, en cohérence avec les objectifs de la coopération au développement.

- Dans le cadre de leurs politiques de coopération au développement, les États membres doivent travailler avec les pays en développement pour les encourager et les aider à prendre en compte les flux migratoires et les transferts de fonds des émigrés dans leurs stratégies nationales de développement.
- Les structures organisationnelles de la gestion des migrations doivent être réformées en Europe, aussi bien au niveau des États qu'au niveau de l'Union.
- L'UE et ses États membres doivent chercher à rendre cohérentes et à créer des synergies entre les politiques migratoires et les politiques concernant le commerce (y compris le commerce des services), la sécurité et le développement. En phase avec le Consensus européen pour le développement, cette exigence de cohérence doit également s'appliquer aux politiques concernant l'emploi, les conditions de travail et les dimensions sociales de la mondialisation.

## Envisager les politiques migratoires sous l'angle du développement

Pour améliorer la gestion des migrations et optimiser leurs retombées, les conventions européennes doivent appréhender leur impact sur le développement, notamment l'impact des conventions concernant les politiques d'embauche et d'admission, et les politiques de coopération au développement.

### *Endiguer la fuite des cerveaux*

La plupart des pays de l'UE offrent des dispositifs visant à faciliter l'entrée des migrants hautement qualifiés, et dans les faits, la compétition mondiale pour attirer les meilleurs et les plus doués ne cesse de s'intensifier. Dans les pays d'origine, les dysfonctionnements provoqués par l'hémorragie de personnels clés — comme les professionnels de santé et les enseignants — peuvent être importants. De même, les pertes accumulées correspondant aux dépenses publiques affectées à la formation de futurs émigrés peuvent être considérables (Cf. Katseli *et al.*, 2006a et 2006b). En principe, une diaspora d'émigrés très qualifiés devrait procurer des avantages à son pays d'origine, mais cela reste à démontrer, et ces retombées concernent surtout les pays à revenu intermédiaire supérieur. Ces derniers sont en effet mieux placés pour profiter des transferts de technologies acquises à l'étranger et des nouvelles compétences rapportées par la diaspora lors de son retour. Mais en réalité, plus un pays est pauvre, plus la

proportion de ses ressortissants très qualifiés migrant vers les pays industrialisés sera élevée. Étant peu probable que les pays membres de l'UE réduisent leurs efforts pour attirer les migrants hautement qualifiés, comment agir sur ces tendances de façon à accroître les retombées positives de « l'attraction des cerveaux » (*brain gain*) et à en limiter les nuisances pour les pays d'origine ?

Un certain nombre de recommandations relatives à la gestion des flux de migrants hautement qualifiés ont été proposées au chapitre 3. Compte tenu du problème évoqué, nous recommandons également une prise en compte des questions de développement :

- **Des accords innovants de migration circulaire doivent être mis en place, afin de gérer plus efficacement les flux migratoires sans déstabiliser les services sociaux des pays d'origine**

Des accords de ce type existent déjà (par exemple entre le Japon et les Philippines) et ils concernent un nombre croissant de travailleurs. L'UE pourrait élargir ces accords en y incluant des contrats à durée déterminée sur plusieurs années, permettant aux professionnels issus de certains pays de venir se former ou travailler dans l'UE. De tels accords pourraient également s'adresser aux étudiants de 1<sup>er</sup> cycle et/ou de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> cycle issus des pays en développement. En contrepartie, les pays d'accueil pourraient s'engager à aider les pays d'origine à renouveler et à moderniser leurs systèmes de services publics (par exemple les services de santé et d'éducation). Ces accords pourraient inclure des mesures garantissant une formation appropriée des personnels, ainsi qu'un déploiement efficace et une remise à niveau pour maintenir les services publics au niveau souhaitable.

- **Les États membres de l'UE doivent continuer à développer des lignes directrices pour le recrutement des travailleurs hautement qualifiés issus de pays en développement**

Parmi les pays de l'OCDE, le Royaume-Uni a été le premier à adopter des restrictions de recrutement pour les professionnels de santé issus de pays en développement, où leurs compétences sont indispensables. Mais ces restrictions n'ont pas suffi à freiner les migrations de médecins et d'infirmières<sup>1</sup>. Exhorter les employeurs du privé à pratiquer des recrutements éthiques serait probablement tout aussi inefficace. Les pays membres de l'UE ou de l'OCDE devraient en revanche trouver une parade

en convenant de principes communs. En effet, des directives communes sur le recrutement des professionnels clés issues des pays en développement seraient probablement plus efficaces que les mesures unilatérales adoptées jusqu'à présent. L'OCDE, en particulier, offre traditionnellement un espace de délibération internationale qui permettrait de définir des directives non contraignantes, destinées à inciter les pays membres à adopter un comportement responsable. En outre, la visibilité de ces lignes directrices et la pression exercée par les pairs pourraient être des moyens de contrôle efficaces. Ainsi, des directives sur le recrutement des professionnels clés dans les domaines de la santé et de l'éducation pourraient d'une part réduire certains mouvements migratoires et, d'autre part, relier de manière plus flexible la mobilité circulaire et les ressources en formateurs.

### *Organiser le recrutement des migrants peu et semi-qualifiés*

Si la plupart des États membres de l'UE cherchent à attirer les migrants hautement qualifiés, ce n'est pas le cas des migrants peu ou semi-qualifiés, malgré les retombées réciproques de ce type de migration. Pour les pays d'origine, l'émigration des travailleurs peu et semi-qualifiés a manifestement plus d'impact sur la réduction de la pauvreté que l'émigration des professionnels qualifiés. Et ce pour trois raisons, dont l'une est liée aux marchés du travail et à l'emploi, et les deux autres aux transferts de fonds. Premièrement, lorsqu'un travailleur peu qualifié se retire du marché du travail de son pays d'origine, il laisse sa place à un autre travailleur peu qualifié sans emploi. Ensuite, les fonds que ce travailleur peu qualifié envoie dans son pays d'origine améliorent le bien-être de sa famille et/ou de sa communauté. Enfin, il est prouvé que les travailleurs peu qualifiés cherchent à envoyer davantage de fonds que les professionnels hautement qualifiés — proportionnellement à leurs revenus et parfois même en termes absolus — surtout s'ils ont laissé leur famille au pays<sup>2</sup>.

Pourtant, malgré ces avantages réciproques, le recrutement organisé de migrants peu qualifiés est rare. Nous faisons donc les recommandations suivantes :

- **Les États membres de l'UE doivent conclure des partenariats stratégiques avec certains pays d'origine préalablement sélectionnés**

En utilisant des accords bilatéraux pour favoriser les migrations circulaires, les pays de l'UE peuvent renforcer l'impact positif des migrations sur le développement des pays d'origine. En permettant

ainsi un recrutement efficace des candidats à la migration temporaire ou circulaire, ces partenariats pourraient d'ailleurs se révéler utiles pour combattre l'immigration clandestine. Des contrats de travail saisonniers ou temporaires en vue d'une prestation de service spécifique et pluriannuelle, assortis de critères clairs concernant le retour et les entrées ultérieures, pourraient en effet inciter les intéressés à préférer les canaux d'immigration légaux et à respecter la durée de leurs contrats.

- **Les pays de l'UE doivent encourager et soutenir les accords régionaux entre pays en développement**

Vu le succès grandissant du concept de « stratégie régionale de développement », il faut prendre en compte les aspects régionaux de la migration. Il serait judicieux de réfléchir aux moyens de faciliter l'intégration transfrontalière des marchés régionaux. Cela pourrait passer par une amélioration des infrastructures et l'adoption de politiques de visas adaptées, comme l'extension des passeports régionaux. De telles politiques seraient d'autant plus utiles que la plupart des migrations sont interrégionales. Bien que ces accords et conventions puissent être conclus par des pays n'appartenant ni à l'UE ni à l'OCDE, les pays riches pourraient faciliter les négociations en fournissant des ressources et en renforçant les capacités des pays en développement.

Les migrations internationales des travailleurs les moins qualifiés (et des réfugiés) sont en grande partie interrégionales. Or, ce sont également ces migrations qui sont les plus susceptibles d'alléger la pauvreté. Cela constitue donc un argument économique solide en faveur de négociations entre régions, en vue d'une véritable gouvernance régionale. En effet, l'impact des migrations n'est pas bilatéral mais régional. Des accords entre régions sont donc mieux à même d'inclure tous ceux qu'une meilleure organisation de la gestion des migrations peut intéresser. Si les négociations bilatérales sont plus fréquentes que les négociations interrégionales, cela s'explique par le fait que les systèmes régionaux sont plus difficiles à gérer. D'abord, ils supposent un renforcement des structures de gouvernance existantes (cf. la Cedeao en Afrique de l'Ouest ou la Cafta en Amérique centrale). Ensuite, avant que des accords contraignants puissent être finalisés, les partenaires d'une même région doivent se mettre d'accord sur les cadres politiques et les principes juridiques à partir desquels les futurs accords pourront être suivis et appliqués.

## *Mobiliser et canaliser les transferts de fonds au profit du développement*

Les fonds que les émigrés envoient à leurs familles et à leurs relations restées au pays sont un important moteur du développement (voir Katseli *et al.*, 2006b). Les montants réels des transferts effectués par les émigrés dépendent des conditions économiques et financières dans le pays d'origine et dans le pays d'accueil. Ils sont également influencés par la composition des flux migratoires et les conditions d'admission dans les pays d'accueil. Ces transferts sont donc en partie déterminés par les politiques d'admission des pays de l'OCDE. L'impact positif des transferts de fonds sur la réduction de la pauvreté est nettement plus prononcé dans le cas des migrants peu qualifiés que dans celui des migrants hautement qualifiés, surtout quand ces derniers s'installent définitivement à l'étranger avec leur famille. Les migrants peu qualifiés tendent à envoyer une part plus importante de leur revenu et à orienter leur épargne vers leur famille à faible revenu, qui reste souvent au pays.

Le niveau des transferts de fonds est très probablement sous-estimé car ces fonds empruntent souvent des canaux informels au lieu de passer par les banques et les établissements officiels. Le coût des transferts, bien qu'en diminution rapide dans certains couloirs de migrations, reste en effet rédhibitoire pour les immigrants dans nombre de pays de l'OCDE, surtout en Europe. En outre, les différences entre pays sont très marquées. Ainsi, le coût d'un transfert de fonds entre l'Europe et l'Afrique de l'Ouest est dix fois supérieur à celui d'un transfert entre les États-Unis et les Philippines (Banque mondiale, 2006).

Nos recommandations en la matière sont les suivantes :

- Les États membres de l'UE doivent prendre des mesures concertées pour réduire les coûts des transferts effectués par les canaux officiels. De leur côté, les banques et les institutions financières européennes, en coopération avec les institutions financières des pays en développement, doivent prendre l'initiative en améliorant l'accès des communautés rurales pauvres aux services financiers (ce sont dans ces communautés que vivent la plupart des familles des émigrés). En outre, ces initiatives doivent faire l'objet d'un véritable partenariat public-privé.

Ces réformes pourraient s'inspirer des couloirs de migration, dans lesquels les coûts des transferts ont rapidement baissé (surtout entre les États-Unis et l'Amérique latine). Cela faciliterait l'orientation des transferts de fonds vers les communautés pauvres. En outre, si les migrants et les associations de

migrants étaient impliqués dans ces dispositifs, ils pourraient faire pression pour que des services adaptés soient mis au point, ce qui contribuerait à accroître le volume des fonds transférés. Les associations d'émigrés ont en effet un rôle important à jouer pour favoriser les transferts de fonds et pour les mettre au service du développement. Ces réseaux fonctionnent comme des groupes de pression militant pour un meilleur accès des émigrés aux services financiers, à la fois dans leur pays d'origine et dans leur pays d'accueil. De plus, ils contribuent à collecter et diffuser des informations sur les canaux disponibles pour les transferts de fonds destinés aux familles restées dans le pays d'origine.

- **Les États membres de l'UE doivent approfondir les initiatives de codéveloppement qui adossent les ressources des diasporas transnationales à l'effort de développement de leurs pays d'origine.**

Depuis qu'il a été lancé par la France, le codéveloppement fait l'objet d'un intérêt croissant dans la plupart des pays européens. Le codéveloppement consiste à considérer l'immigré comme un partenaire de la coopération au développement. Une initiative de codéveloppement axée sur les transferts de fonds peut ainsi consister à promouvoir avec les associations d'immigrés des investissements d'infrastructures à l'échelle communautaire (pour les écoles et les routes, par exemple) dans leur pays d'origine. Le concept de codéveloppement implique de mobiliser le plus largement possible le capital qu'offrent les immigrés, y compris leur capital humain et social. Nous reviendrons sur ces dimensions du codéveloppement au chapitre 6.

Les transferts de fonds que reçoivent les familles peuvent avoir des retombées positives sur l'ensemble de l'économie du pays d'origine, à condition que les marchés nationaux soient efficaces. Si ces derniers sont bien intégrés, la hausse des revenus locaux peut se traduire par une multiplication des possibilités d'échanges avec les autres communautés, favorisant ainsi la croissance et la création d'emplois. De même, l'existence d'infrastructures est une condition préalable à la diffusion des gains à l'ensemble des régions. Pour ces raisons, une aide au développement centrée sur le renforcement des capacités et le développement des infrastructures, dans le contexte des stratégies nationales de développement, pourrait considérablement renforcer l'impact positif des transferts de fonds sur le développement.

Il existe un vide important dans le secteur financier des États membres de l'UE et des pays en développement qu'il revient aux acteurs privés de combler, ce qui suppose des incitations publiques, au sens large du terme. Les

établissements financiers doivent ouvrir de nouvelles agences dans les régions rurales et isolées où les familles des émigrés réceptionnent les transferts de fonds. Il serait judicieux de développer une gamme de produits financiers innovants. Il devrait être possible par exemple d'acheter un logement au Salvador en souscrivant un prêt hypothécaire garanti sur les revenus d'un emploi au sein de l'Union européenne. Dans le couloir de migration latino-américain en direction des États-Unis, certaines de ces niches sont occupées par de petites banques, ainsi que par des coopératives d'épargne et de crédit. Ce sont pour la plupart des établissements à but non lucratif agissant en partenariat avec des établissements financiers situés dans les pays d'origine.

## Intégrer les migrations internationales aux stratégies de développement

L'impact des migrations sur le développement dépend non seulement des choix des émigrés, mais aussi de la capacité des pays d'origine à s'ajuster efficacement aux migrations internationales. Cette capacité dépend quant à elle de l'implication active des émigrés, ainsi que des incitations, des institutions et des politiques des pays d'origine. Elle peut également être renforcée avec l'aide des États membres de l'UE.

Là où l'émigration est importante, les stratégies nationales de développement doivent tenir compte de ses effets. Ceux-ci doivent être pris en considération dans la politique macro-économique, la gestion des ressources humaines, les politiques d'éducation, les incitations à l'investissement et les initiatives régionales (y compris les initiatives Sud-Sud). Au moment de concevoir ces stratégies, les pays d'origine doivent impliquer et consulter activement les émigrés et leurs associations. Le fait d'associer les réseaux de la diaspora à l'élaboration des stratégies de développement peut en effet procurer d'importants gains politiques et économiques au pays d'origine.

Si la majorité des recommandations contenues dans ce rapport s'adressent aux pays d'accueil des migrants en Europe, les partenariats pour la mobilité feront appel à la fois aux pays d'accueil et aux pays d'origine pour réformer les politiques. Ainsi, la recommandation qui préconise d'intégrer les effets des migrations aux stratégies nationales de développement s'adresse avant tout aux pays d'origine, même si le soutien des pays d'accueil peut jouer un rôle essentiel dans cet effort. Les États membres de l'UE pourraient notamment utiliser des accords de partenariat pour encourager leurs partenaires non membres de l'UE à associer de façon plus productive leur politique migratoire à leur politique de développement dans les pays d'origine.

En conséquence, nous proposons les recommandations suivantes :

- **Les États membres de l'UE doivent utiliser des partenariats pour relier l'admission des immigrés au renforcement des capacités et au développement des pays d'origine**

Une approche fondée sur le partenariat pourrait notamment faire le lien entre les politiques migratoires des États membres de l'UE et les politiques de développement des ressources humaines des pays non membres de l'UE. Là où l'émigration existe, les pays d'origine doivent être encouragés à mettre au point des politiques de ressources humaines prenant en compte les effets présents et futurs de cette migration sur le marché du travail national, ainsi que les pertes potentielles que représentent les ressources publiques investies dans la formation des émigrants hautement qualifiés. Cela suppose de rendre les emplois de la fonction publique suffisamment attractifs, de déployer le personnel disponible de manière efficace et, éventuellement, de restructurer le mode de financement de l'éducation supérieure. D'autre part, l'absorption des professionnels hautement qualifiés par les pays en développement, en particulier dans les secteurs de l'éducation et de la santé, pourrait être considérablement facilitée par des investissements dans les systèmes de prestations de services, une formation continue des personnels et une amélioration des conditions de travail. L'aide au développement peut jouer un rôle important dans ce type de partenariat en fournissant des ressources pour renforcer les capacités d'ajustement des économies des pays d'origine. Ces capacités pourraient notamment inclure de meilleures infrastructures de transports et de communication pour relier les marchés du travail au sein du pays d'origine, ainsi que le développement du secteur financier pour encourager l'utilisation des outils du secteur formel lors des transferts de fonds.

## **Réformer l'organisation de la gestion des migrations**

Pour relier les politiques migratoires et de développement au niveau national et supranational (c'est-à-dire au niveau de l'UE) comme cela a été décrit dans les deux premières parties de ce chapitre, l'organisation institutionnelle existante devra être repensée en profondeur. Il faut remédier à la segmentation actuelle des compétences entre ministères, directions et organisations. L'Union européenne a explicitement admis la nécessité de cette réorganisation : le « Consensus européen pour le développement » de décembre 2005 invite la

Commission et les États membres à être cohérents dans leurs politiques lorsque celles-ci affectent le développement. Or, cela concerne évidemment les politiques migratoires. Comment cette volonté politique peut-elle se traduire par une gestion plus cohérente des migrations ?

Compte tenu du contexte actuel, nous faisons les recommandations suivantes :

- **Au niveau national, des initiatives interministérielles doivent être mises en œuvre pour favoriser la coordination des politiques de développement et de migration**

La création de mécanismes de coordination interministérielle peut améliorer de manière significative la prise de décision politique. Cela se pratique déjà dans certains pays de l'UE. L'initiative la plus ambitieuse dans ce domaine est probablement le projet de loi adopté par la Suède en 2003, qui impose aux ministères d'agir de manière plus cohérente lorsque leurs politiques sont susceptibles d'affecter le développement, avec obligation de présenter un rapport annuel au parlement. D'autres États membres de l'UE, comme les Pays-Bas, ont également opté pour des mécanismes de coordination réunissant les responsables du développement et ceux d'autres secteurs pour discuter de l'impact des différentes mesures sur le développement.

- **Au niveau de la Commission, des concertations systématiques plus importantes doivent être mises en place entre toutes les directions concernées**

Un dialogue plus régulier entre toutes les directions de la Commission européenne concernées (notamment la DG justice, liberté et sécurité, la DG emploi, affaires sociales et égalité des chances, la DG développement et la DG commerce extérieur) est nécessaire pour renforcer la prise en compte du développement au sein des structures chargées de la politique migratoire. Ainsi, un groupe de travail sur les migrations, le commerce et le développement pourrait fournir un espace de discussion approprié pour échanger des informations, mener des concertations sur les mesures à prendre et veiller à ce que le développement soit mieux pris en considération dans l'élaboration des politiques migratoires.

## **Des politiques cohérentes pour une gestion plus efficace**

Certains facteurs essentiels pour la création d'emplois, le développement économique et la sécurité intérieure échappent au contrôle des pays d'origine. Les conditions de vie qui poussent les individus à émigrer relèvent ainsi de facteurs extérieurs : les politiques des pays de l'UE (par exemple dans les secteurs de l'agriculture, du commerce, de l'environnement ou de la sécurité), ainsi que l'évolution des termes de l'échange du commerce mondial, les fluctuations du climat, ou les violences fomentées par des États voisins. Néanmoins, les stratégies de développement adoptées par les pays d'origine ont une importance cruciale pour atténuer les risques liés aux migrations ou en saisir les opportunités pour le développement. Cela sera plus facile si les migrations, le commerce, l'investissement, l'aide au développement et les aspects connexes concernant l'emploi, les conditions de travail et la dimension sociale de la mondialisation, sont traités conjointement aux niveaux national, régional et mondial (cf. Dayton-Johnson et Katseli, 2006 ; Katseli, Lucas, et Xenogiani, 2006a).

- **L'élaboration de la politique commerciale de l'UE doit prendre en considération son impact sur la mobilité de la main-d'œuvre**

Pour accélérer la croissance, il faut pouvoir exporter des produits à forte intensité de main-d'œuvre peu qualifiée. C'est d'ailleurs la principale raison de s'ouvrir aux échanges. Le développement de ces industries d'exportation affectera dans certains cas les flux migratoires. Mais cette stratégie de croissance peut être contrariée par les politiques commerciales de l'UE et de ses États membres. Ainsi, les subventions à l'agriculture pratiquées par de nombreux pays industrialisés peuvent déprimer les cours mondiaux de produits agricoles. Cela a également des répercussions négatives sur les conditions de vie dans les pays d'origine qui exportent des cultures de rapport, ce qui peut en retour exacerber les pressions migratoires (voir Verdier et Suwa-Eisenmann, 2006 ; Xenogiani, 2006). Si les effets de ces politiques sur les migrants potentiels varient d'un pays en développement à l'autre, cet exemple montre que l'élaboration des politiques migratoires doit prendre en considération l'impact sur les pays en développement à revenu faible et intermédiaire des politiques de l'UE en matière de commerce (notamment en ce qui concerne le commerce de services), de migrations et de développement.

- Les politiques sécuritaires de l'UE et de ses États membres doivent élargir leur perception de l'insécurité et prendre en compte la relation entre insécurité et mobilité de la main-d'œuvre

Les rapports entre développement, migrations et sécurité devraient être traités dans le cadre d'une stratégie de l'UE sur la sécurité et le développement. Les politiques et les programmes de l'UE devraient s'attaquer directement aux diverses sources de l'insécurité (par exemple l'impossibilité d'accéder aux actifs stratégiques, l'accès à l'eau et à la nourriture, la forte volatilité des marchés ou les défaillances des cadres institutionnels), qui incitent souvent les gens à émigrer et nuisent au développement. L'adoption de certaines politiques prioritaires pourrait considérablement renforcer la sécurité dans les pays d'origine et donner aux émigrants l'envie d'y retourner. En voici quelques exemples : améliorer l'accès aux terres et à l'eau, promouvoir les programmes de vulgarisation agricole et les infrastructures d'irrigation, renforcer les capacités institutionnelles, réviser les droits de propriété foncière et moderniser le cadre réglementaire.

## Notes

1. Les résultats de l'interdiction de recruter des professionnels issus de certains pays en développement au sein des services de santé publique britanniques (*National Health Service*) ont été évalués par Findlay (2006).
2. Les nombreuses données empiriques concernant la relation entre le profil de qualification des migrants et l'impact de l'émigration sur le pays d'origine sont résumées et synthétisées dans Katseli *et al.* (2006) et OCDE (2007a).

## Chapitre 6

# Promouvoir les réseaux d'émigrés

Les émigrés doivent devenir des partenaires à part entière de la conception et de la mise en œuvre des politiques. En effet, les organisations d'émigrés offrent à leurs membres des relations, des informations, l'accès à certains services et l'occasion de développer leurs compétences (Rindoks *et al.*, 2006). Elles peuvent également leur donner du poids en leur faisant prendre conscience de leur statut et de leur identité partagée, et d'organiser des campagnes pour influencer les politiques locales et nationales. Des organisations d'émigrés puissantes tendent par ailleurs à faciliter les rapports avec le système politique principal plutôt qu'à les gêner.

Elles peuvent d'abord aider les immigrants à trouver du travail et à s'intégrer économiquement. Les associations d'immigrés jouent souvent le rôle de moteur social en fournissant aux immigrants des conseils et des services. Certaines organisations aident les immigrants à remplir leurs formulaires de regroupement familial ou de naturalisation, tandis que d'autres leur proposent des cours de langue et des formations professionnelles pour valoriser leurs compétences. En établissant des partenariats avec les écoles et les universités locales, ainsi qu'avec les hôpitaux et les centres de formation professionnelle, les associations d'immigrés fournissent à leurs membres des services importants.

Les réseaux sociaux et organisationnels peuvent aider les immigrants à participer à l'économie. Lorsque les immigrants s'installent, forment des communautés et s'organisent, ils créent des réseaux sociaux. Ces réseaux leur permettent de mettre en commun leurs ressources pour créer de petites et moyennes entreprises. En effet, grâce à ces réseaux les immigrants peuvent avoir accès à des capitaux par des voies informelles (ce phénomène est bien connu pour les diasporas chinoises, japonaises et ouest-africaines), ou à des coûts d'exploitation plus bas grâce au partage d'information. Ils peuvent

également répondre plus facilement à la demande de main d'œuvre (c'est le cas des employeurs allemands qui se fondent sur les recommandations de leurs employés polonais pour proposer des emplois à de nouveaux immigrants). De même, pour obtenir un emploi, la plupart des immigrants s'appuient sur les recommandations de leurs amis ou de leurs parents, ou bien sur des réseaux organisationnels. Ce rôle des réseaux est particulièrement précieux compte tenu de la difficulté de trouver du travail par la voie formelle.

Les réseaux sociaux peuvent également stimuler le commerce. La forte demande des immigrants pour les produits et les services en provenance de leur pays d'origine encourage de nombreux immigrants à créer ou à investir dans des entreprises spécialisées dans ces filières. Ce faisant, ces entrepreneurs immigrants utilisent leur connaissance des besoins de leur communauté pour fournir les produits et les services qui répondent le mieux aux besoins et à la demande locale. Les réseaux sociaux renforcent donc les liens entre les réseaux de production de la chaîne logistique et les entreprises, non seulement au sein des communautés et des pays, mais aussi de part et d'autre des frontières nationales. De cette manière, les réseaux sociaux dans les pays d'immigration peuvent contribuer à développer les économies des pays en développement en augmentant les transferts commerciaux et de compétences.

Enfin, les émigrés et les réseaux de leurs diasporas peuvent être des partenaires importants de la coopération au développement. Traditionnellement, les gouvernements des pays de l'OCDE et les organisations internationales comme l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ont recours aux réseaux des diasporas pour faciliter le retour des immigrants (dans le cadre de programmes de retour volontaire assisté) et pour les aider à se réintégrer dans leur pays d'origine (de Haas, 2006). Cependant, des initiatives récentes commencent à recourir aux réseaux d'immigrants de façon plus créative, en les considérant comme des partenaires pour le développement. Au lieu de les utiliser pour encourager les retours volontaires, on les mobilise pour promouvoir une espèce de « retour virtuel ». Ce type d'initiative se concentre sur le rapatriement des compétences et des ressources, mais pas forcément celui des émigrés en personne. Les transferts de fonds peuvent d'ailleurs être un catalyseur puissant pour ces rapatriements de ressources, comme l'illustre le programme *Tres por uno* mené dans l'État de Zacatecas au Mexique. Dans ce programme, le gouvernement local et le gouvernement fédéral se sont engagés à dégager des montants à la hauteur des fonds transférés par les émigrés depuis les États-Unis (Iskander, 2005). Cette idée a reçu le soutien de la Banque européenne d'investissement (BEI), qui a également recommandé aux systèmes bancaires de fournir des services s'adressant spécialement aux émigrés (notamment des

prêts hypothécaires, des comptes en banque adaptés aux transferts de fonds et des fonds d'investissement), dans le but d'orienter les transferts de fonds vers des investissements productifs (de Haas, 2006).

Les projets de codéveloppement, qui ont été lancés par la France, sont encore peu nombreux et relativement modestes. Toutefois, certains projets menés dans les pays d'origine font participer des émigrés installés dans les États membres de l'UE (en particulier entrepreneurs, universitaires, personnels de santé et ingénieurs). Ces émigrés sont encouragés à promouvoir des activités commerciales, à mettre en œuvre des projets de développement social (construire des écoles ou des centres de santé) ou à mettre leur expertise au service de leur pays d'origine. En outre, la notion de codéveloppement implique d'aider les émigrés à mieux orienter leurs économies vers des investissements productifs dans leur pays d'origine. Cela concerne tout spécialement les transferts d'argent et le renforcement des capacités des établissements de micro-crédit. Ainsi, un enjeu croissant du codéveloppement consiste à trouver des moyens de catalyser et d'amplifier les effets des investissements sociaux effectués grâce aux transferts de fonds (OCDE, 2007a).

Compte tenu de l'impact positif des organisations et des réseaux d'émigrés tout au long du processus migratoire — du recrutement de la main-d'œuvre qualifiée dans les pays d'origine à l'intégration, en passant par la stimulation de la croissance économique dans le pays d'origine et dans le pays d'accueil — nous adressons aux États membres de l'UE les recommandations suivantes :

- **Fournir des financements importants pour soutenir les organisations et les réseaux d'immigrés**

Les autorités doivent toutefois veiller à ce que les subsides qu'elles avancent à ces organisations et à ces réseaux n'apparaissent pas comme du favoritisme. Des mécanismes indépendants doivent donc être mis en place pour le versement des aides financières. Parmi les exemples d'initiatives réussies, on peut citer l'Office viennois pour l'intégration, qui finance les activités de réseautage déployées par les associations d'immigrés.

- **Intégrer les organisations de migrants au processus de décision**

Aucune politique crédible ne peut être développée sans la participation active des émigrés eux-mêmes. À cette fin, la Commission européenne devrait créer un groupe de contact permanent rassemblant, au niveau

européen, les responsables des associations des immigrés et des experts, afin de conseiller la Commission sur toutes les politiques relatives à la gestion du nouveau système de mobilité. La Commission devrait également offrir aux responsables des associations, à l'échelle nationale, des formations et des cours pour développer leurs capacités d'encadrement. Grâce à ces sessions, ces personnels seraient mieux à même d'organiser leurs communautés pour les faire participer au processus de décision. Des initiatives similaires devraient également être prises aux niveaux national, régional et local.

- **Approfondir les initiatives de codéveloppement montées avec les associations d'immigrés dans la politique de coopération au développement**

Les organisations d'émigrés ont de meilleures informations et de meilleures connaissances sur les conditions (économiques, sociales ou autres) des pays d'origine. Elles sont donc bien placées, non seulement pour renforcer l'intégration économique et sociale, mais aussi pour agir en tant que partenaires des politiques de développement. Les politiques de codéveloppement qui ne visent pas uniquement à encourager le retour des immigrés dans leur pays d'origine sont un mécanisme prometteur pour augmenter les retombées positives sur le développement des migrations internationales.

Une grande partie des difficultés qui pèsent sur la conception des politiques migratoires — et qui, plus généralement, empêchent de tirer un meilleur parti des migrations — vient de la difficulté d'arbitrer entre les divers objectifs des politiques. Ces arbitrages sont soulignés dans les titres des chapitres de ce rapport : migrations contre emploi ; migrations contre cohésion sociale ; migrations contre développement. L'analyse qui soutend ce rapport suggère cependant que ces oppositions sont parfois plus théoriques que réelles. Ainsi, il est fréquent que les flux migratoires soulagent les problèmes du marché du travail au lieu de les aggraver. Pour prendre un autre exemple, des flux migratoires bien gérés peuvent contribuer au développement économique international. Par ailleurs, ainsi que ce chapitre final a essayé de le montrer, les réseaux des diaporas, officiels ou informels, peuvent également être mobilisés pour faciliter les arbitrages. En effet, ces réseaux peuvent favoriser les ajustements sur le marché du travail, l'intégration des nouveaux arrivants et l'efficacité de la coopération au développement.

## Annexe

### Liste des résultats

#### 1) Études critiques et évaluatives

1. *The Costs and Benefits of European Immigration*, par Rainer Münz, Thomas Straubhaar, Florin Vadean et Nadia Vadean.
2. *Social Integration of Migrants in Europe: A Review of the European Literature 2000 – 2006*, par Sarah Spencer et Betsy Cooper.
3. *Gaining from Migration: What Works in Networks? Examining Economically Related Benefits Accrued from Greater Economic Linkages, Migration Processes, and Diasporas*, par Aimee Rindoks, Rinus Penninx et Jan Rath.
4. *Effects of Migration on Sending Countries: What Do We Know?*, par Louka T. Katseli, Robert E.B. Lucas et Theodora Xenogiani.

#### 2) Publications phares

*La cohérence des politiques au service du développement 2007: Migrations et pays en développement*, Perspectives du Centre de développement de l'OCDE (OECD, 2007a).

#### 3) Cahiers de politique économique

5. *New Migration Thinking for a New Century*, par Demetrios G. Papademetriou et Doris Meissner.
6. *Politiques migratoires et développement : une perspective européenne*, par Louka T. Katseli, Robert E.B. Lucas et Theodora Xenogiani. Publié dans la série *Cahiers de politique économique*, No. 30, Centre de développement de l'OCDE.
7. *What are Migrants' Contributions to Employment and Growth? A European Approach*, par Rainer Münz, Thomas Straubhaar, Florin Vadean et Nadia Vadean.
8. *What are the Requirements for Migrants' Effective Integration?* par Marco Martiniello.

#### 4) Études de cas

9. *Costs and Benefits of Migration for Central European Countries*, par Marek Okólski, université de Varsovie, Pologne.
10. *Seasonal Migration in Poland*, par O. Stark, universités de Bonn, Klagenfurt et Vienne; université de Varsovie; Centre de recherches économiques et sociales (ESCE) de Cologne; C. Eisenstadt et S. Fan, université de Lingnan et université de Klagenfurt; E. Kepinska, université de Varsovie; et M. Micevska, Université de Klagenfurt, ESCE de Cologne.
11. *Costs and Benefits of Migration for Albania*, par Eugenia Markova, London School of Economics and Political Sciences, Royaume-Uni.
12. *Costs and Benefits of Migration for Bulgaria*, par Eugenia Markova, London School of Economics and Political Sciences, Royaume-Uni.
13. *Costs and Benefits of Migration for India*, par Devesh Kapur, University of Pennsylvania, États-Unis.
14. *Costs and Benefits of Migration for Turkey*, par Ahmet Icduygu, Université Koç, Turquie.
15. *Migration in Greece*, par Jennifer Cavounidis (IMEPO), Nicolas Glytsos, (KEPE) et Theodora Xenogiani, Centre de développement de l'OCDE.

#### 5) Autres études de cas du Centre de développement sur ce sujet

16. *Moldavie (Aide et migrations)*, par Daniela Borodak.
17. *Mali (Aide et migrations)*, par Flore Gubert et Marc Raffinot.
18. *Guatemala/Honduras (Migrations et commerce)*, par Samuel Freije.
19. *Ghana (Aide et Migrations)*, par Peter Quartey.
20. *Maroc (Commerce et migrations)*, par Lionel Fontagné, Nicolas Périody et Bachir Hamdouche.
21. *Équateur (Migrations et IDE)*, par Iliana Olivie, Alicia Sorroza et Hugo Jácome.

## Bibliographie

- AARTS, R., G. EXTRA et K. YAĞMUR (2004), "Multilingualism in The Hague", in G. EXTRA et K. YAĞMUR (dir. pub.), *Urban Multilingualism in Europe. Immigrant Minority Languages at Home and School*, pp. 193–220, Multilingual Matters, Clevedon.
- ABELLA, M. (2006), "Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration", UN/POP/MIG/SYMP/2006/03, Symposium international des Nations unies sur les migrations internationales et le développement, Turin.
- BANQUE MONDIALE (2006), *Perspectives pour l'économie mondiale*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- BORODAK, D. (2006), « Migration et développement économique en Moldavie », Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- CAVOUNIDIS, J., N. GLYTSOS et T. XENOGIANI (2002), "Migration in Greece", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- CNUCED (2003), *Increasing the Participation of Developing Countries through Liberalization of Market Access in GATS Mode 4 for Movement of Natural Persons Supplying Services*, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Genève.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2004), « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur » (présentée par la Commission), Commission des Communautés européennes [SEC (2004) 21], Bruxelles, 13.1.2004, COM(2004) 2 final.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2005a), « Programme d'action relatif à l'immigration légale », COM(2005)669 final. Disponible sur : [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005\\_0669fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0669fr01.pdf).
- COMMISSION EUROPÉENNE (2005b), « Programme commun pour l'intégration : Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne ». Disponible sur : [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005\\_0389fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0389fr01.pdf).

- COMMISSION EUROPÉENNE (2005c), « Migration et développement », (COM/2005/0390). Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0390:EN:NOT>.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Direction générale pour la justice, la liberté et la sécurité (2007a), *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens*. Disponible sur : [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook\\_2007\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_fr.pdf).
- COMMISSION EUROPÉENNE (2007b), « Migrations circulaires et partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2007)248. Disponible sur : [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007\\_0248fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0248fr01.pdf).
- CONSEIL EUROPEEN (TAMPERE) (1999), « Conseil européen de Tampere, 15 et 16 Octobre 1999, conclusions de la présidence ».
- CONSEIL EUROPEEN (2003), *Statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée*, Directive du Conseil européen 2003/109/EC.
- CONSEIL EUROPEEN (2004a), « Le programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne ».
- CONSEIL EUROPEEN (2004b), « Conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat », 2004/114/EC. Disponible sur : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l33163a.htm>.
- CONSEIL EUROPEEN (2005), « Admission et séjour des chercheurs étrangers », directive du Conseil européen 2005/71/EC. Disponible sur : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/i23023.htm>.
- CRUL, M. (2007), *Pathways to Success for the Children of Immigrants*, Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- DAYTON-JOHNSON, J. et L.T. KATSELI (2006), « Migration, aide et commerce : plus de cohérence en faveur du développement », *Cahier de politique économique* n° 28, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- DE HAAS, H. (2006), "Engaging Diasporas: How Governments and Development Agencies Can Support Diaspora Involvement in the Development of Origin Countries", étude préparée par Oxfam Novib, La Haye.
- ENTZINGER, H. (2004), *Integration and Orientation Courses in a European Perspective*, Rapport d'expertise rédigé pour le Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Rotterdam. [http://www.bamf.de/template/zuwanderungsrat/expertisen/expertise\\_entzinger.pdf](http://www.bamf.de/template/zuwanderungsrat/expertisen/expertise_entzinger.pdf).
- ESSER, H. (2006), *Migration, Sprache, Integration*, AKI-Forschungsbilanz 4. Berlin: Arbeitsstelle interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung). Disponible sur : [www.aki.wz-berlin.de](http://www.aki.wz-berlin.de).

- EUROSTAT (2005), *European Labor Force Survey*, modules ad hoc.
- FINDLAY, A.M. (2006), "Brain Strain and Other Social Challenges Arising from the UK's Policy on Attracting Global Talent" in C. KUPTSCH et P.E. FONG (dir. pub.), *Competing for Global Talent*, Institut international d'études sociales, Organisation internationale du travail, Genève, et Wee Kim Wee Centre, Singapore Management University.
- FONTAGNÉ, L. et N. PÉRIDY (2006), "Morocco: Trade and Migration", non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- FREIJE, S. (2006a), "Migration and Trade Between Mexico and Central America: Policy Coherence for Development: Mexico/Central America Case Study", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- FREIJE, S. (2006b), "Guatemala/Honduras: Migration and Trade", non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- GLYTSOS, N. (2005), "Stepping from Illegality to Legality and Advancing towards Integration: The Case of Immigrants in Greece", *International Migration Review*, Vol. 39, hiver, pp. 819-840.
- GRIFFITHS, D. (2003), *English Language Training for Refugees in London and the Regions*, Rapport en ligne 14/03, Home Office, Londres.
- GUBERT, F. et M. RAFFINOT (2006), « Mali: aide et migrations », non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- HAMDOUCHE, B. (2006), « Les Migrations: une analyse économique », non publié. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- HOLZMANN, R., J. KOETTL et T. CHERNETSKY (2005), "Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants : An Analysis of Issues and Good Practices", Social Protection Discussion Series n° 0519, Banque mondiale, Washington, D.C.
- ICDUGYU, A. (2006), "Case Study on Turkey", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- ISKANDER, N. (2005), « Pratique sociale et projet productif : l'expérience *tres por uno* (trois pour un) au Zacatecas, Mexique », in OCDE, *Migration, transferts de fonds et développement*, OCDE, Paris, pp.249-264.
- JANDL, M. (2004), "The Estimation of Illegal Migration in Europe", *Studi Emigrazione/ Migration Studies*, Vol. XLI, n° 153, mars 2004, pp. 141-155.
- KAPUR, D. (2007), "Costs and Benefits of Migration for India", non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).

- KATSELI, L. (2007), "EU Policy Coherence on Security and Development: a New Agenda for Research and Policy Making", in H.G. BRAUCH (dir.pub.), *Institutional Security Concepts Revisited for the 21st Century*, chapitre 60, Springer Verlag, Berlin.
- KATSELI, L., R. LUCAS et T. XENOBIANI (2006a), « Politiques migratoires et développement : une perspective européenne », *Cahiers de politique économique* n° 30, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- KATSELI, L., R. LUCAS et T. XENOBIANI (2006b), "Effects of Migration on Sending Countries: What Do We Know?", *Working Paper* n° 250, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- LONDON DEVELOPMENT AUTHORITY, *Procurement Code*, 2004. Disponible sur : <http://www.lda.gov.uk/server/show/ConWebDoc.316>.
- LUCIAK, M. (2004), *Migrants, Minorities and Education. Documenting Discrimination and Integration in 15 member states of the European Union*, Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, Luxembourg.
- MARKOVA, E. (2006a), "Gaining from Migration : Albania Case Study", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- MARKOVA, E. (2006b), "Gaining from Migration : Bulgaria Case Study", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- MARTIN, P. (2006), "Managing Labour Migration: Temporary Worker Programmes for the 21st Century", UN/POP/MIG/SYMP/2006/07, Symposium international des Nations unies sur les migrations internationales et le développement, Turin. Informations disponibles sur le site : <http://www.un.org/esa/population/migration/turin/index.html>.
- MARTINIELLO, M. (2006), "What are the Requirements for Migrants' Effective Integration?", non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- MEISSNER, D., D. MEYERS, D. PAPADEMETRIOU et M. FIX (2006), *Immigration and America's Future : A New Chapter*, Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- MÜNZ, R., T. STRAUBHAAR, F. VADEAN et N. VADEAN (2006a), "The Costs and Benefits of European Immigration", Centre de développement de l'OCDE, Paris et Hamburg Institute of International Economics, Hamburg. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- MÜNZ, R., T. STRAUBHAAR, F. VADEAN et N. VADEAN (2006b), "What are the Migrants' Contributions to Employment and Growth? A European Approach", document préparé pour le Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).

- NATIONS UNIES (2006), *Trends in Total Migrant Stock: the 2005 Revision*, United Nations, POP/DB/MIG/REV.2005. Données disponibles sur le site : <http://esa.un.org/migration>.
- OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain – Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), Base de données sur les immigrants et les expatriés, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE Paris.
- OCDE (2007a), *La cohérence des politiques au service du développement 2007: Migrations et pays en développement*, Perspectives du Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE Paris.
- OKÓLSKI, M. (2006), "Costs and Benefits of Migration for Central European Countries", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- O'LEARY, N., P. MURPHY, S.J. DRINKWATER et D. BLACKABY (2001), "English Language Fluency and the Ethnic Wage Gap for Men in England and Wales", *Economic Issues* 6, n° 1, pp. 21-32.
- OLIVIÉ, I., A. SORROZA et H. JÁCOME (2006), "Ecuador: Migration and FDI", non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- PAPADEMETRIOU, D. et D. MEISNER (2006), "New Migration Thinking for a New Century", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- PAPADEMETRIOU, D. et YALE-LOEHR, S. (1996), *Balancing Interests: Rethinking the U.S. Selection of Skilled Immigrants*, Carnegie Endowment for International Peace et The Brookings Institution, Washington, D.C.
- QUARTEY, P. (2006), "Migration, Aid and Development – A Ghana Country Case Study", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- RANNVEIG AGUNIAS, D. et K. NEWLAND (2007), "Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward", *Policy Brief*, Migration Policy Institute, Washington, D.C. Informations disponibles sur le site : [http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB\\_041807.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_041807.pdf).
- REYNERI, E. (2004), "Education and the Occupational Pathways of Migrants in Italy", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30, n° 6. pp. 1145–62.
- RINDOKS, A., R. PENNINX et J. RATH (2006), "Gaining from Migration: What Works in Networks? Examining economically related benefits accrued from greater economic linkages, migration processes, and diasporas", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).

- SIJLBING, I. (2005), "The Netherlands", in R. SÜSSMUTH et W. WEIDENFELD (dir. pub.), *Managing Integration: The European Union's Responsibility Toward Immigrants*. Bertelsmann Foundation et Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- SPENCER, S. et B. COOPER, (2006), "Social Integration of Migrants in Europe: A Review of the European Literature 2000-2006", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- SPENCER, S. et A. DI MATTIA (2004), "Introductory Programmes and Initiatives for New Migrants in Europe", *Policy Brief*, in *Ministerial Integration Conference on 'Turning Principles into Actions'* pp. 9–31, Migration Policy Institute et Ministère de la Justice des Pays-Bas, Groningen, 9–11 novembre.
- SRISKANDARAJAH, D. et C. DREW, (2006), *Brits Abroad: Mapping the Scale and Nature of British Emigration*, Institute for Public Policy Research, Londres.
- STARK, O., S. FAN, E. KEPINSKA et M. MICEVESKA (2006), "Seasonal Migration", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : [www.oecd.org/dev/migration](http://www.oecd.org/dev/migration).
- SUWA-EISENMANN, A. et T. VERDIER (2006), "The Coherence of Trade Flows and Trade Policies with Aid and Investment Flows", *Working Paper n° 254*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- URTH, H. (2005), "Draft Synthesis Report on Policies Concerning the Integration of Immigrants", in R. SÜSSMUTH et W. WEIDENFELD (dir. pub.), *Managing Integration: The European Union's Responsibility Toward Immigrants*, Bertelsmann Foundation et Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- VAN OURS, J.C. et J. VEENMAN (2001), "The Educational Attainment of Second Generation Immigrants in the Netherlands", discussion paper n° 297. Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.
- VERTOVEC, S. et S. WESSENDORF (2004), *Migration and Cultural, Religious, and Linguistic Diversity in Europe : An Overview of Trends and Issues*, International Migration, Integration and Social Cohesion, Amsterdam.
- WARREN, S. (2006), "Integration of New Migrants : Education", in S. SPENCER (dir. pub.), *New Migrants and Refugees: Review of the Evidence on Good Practice*, Home Office/Compas, Londres.
- WINTERS, L.A., T.L. WALMSLEY, Z.K. WANG et R. GRYNBERG, (2003), "Negotiating the Temporary Movement of Natural Persons: An Agenda for the Development Round", *The World Economy*, Vol. 26 (8), pp.1137-1162.
- WITHOL DE WENDEN, C. (2005), "A French Perspective", in R. SÜSSMUTH et W. WEIDENFELD (dir. pub.), *Managing Integration: The European Union's Responsibility Toward Immigrants*, Bertelsmann Foundation et Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- XENOBIANI, T. (2006), "Policy Coherence for Development: A Background Paper on Migration Policy and its Interactions with Policies on Aid, Trade and FDI", *Working Paper n° 249*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(41 2007 08 2 P) ISBN 978-92-64-03742-7 – n° 55710 2007

# Faire des migrations un atout

## POUR UN NOUVEAU SYSTÈME DE MOBILITÉ

Comment le système de mobilité internationale de la main-d'œuvre devrait-il être géré pour mieux répondre aux besoins des pays de départ et des pays de destination des migrants, et des migrants eux-mêmes ? En d'autres termes, comment pourrions-nous tous tirer un meilleur parti des migrations ?

Ce rapport est une synthèse des recommandations visant à répondre à cette question. Elles sont le fruit d'un projet entrepris en partenariat avec la Commission européenne pour repenser les multiples aspects de la gestion du nouveau système de mobilité internationale. Les innovations en matière d'action publique proposées ici intéresseront tant les décideurs des pays de départ que ceux des pays de destination des migrants. On trouvera dans cet ouvrage des idées nouvelles et prometteuses tirées d'un examen approfondi de l'expérience de l'Europe et d'autres régions dans des domaines aussi divers que le marché du travail, l'intégration, la coopération pour le développement et la mobilisation des diasporas.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

[www.sourceocde.org/developpement/9789264037427](http://www.sourceocde.org/developpement/9789264037427)

[www.sourceocde.org/questionssociales/9789264037427](http://www.sourceocde.org/questionssociales/9789264037427)

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

[www.sourceocde.org/9789264037427](http://www.sourceocde.org/9789264037427)

**SourceOECD** est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.