



# Migration et développement

Atelier européen de haut niveau  
Paris, 29-30 mars 2006

## Synthèse

### Préambule

1. A l'initiative de la Direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère français des affaires étrangères, sous la présidence de Madame la Ministre déléguée à la coopération internationale et au développement, s'est tenu à Paris les 29 et 30 mars 2006, un atelier de travail informel regroupant notamment les directeurs de la coopération de plusieurs pays européens ou leur représentant (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Royaume Uni, Suède), des représentants de la Banque européenne d'investissement, de l'Agence française de développement, de la Commission européenne, du ministère français des finances, de l'Organisation internationale des migrations, ainsi que plusieurs chercheurs spécialistes des questions migratoires et de développement et des *think tanks*. L'objectif de cet atelier est de promouvoir le dialogue entre les chercheurs et les décideurs dans un cadre informel sur des questions de développement prioritaires de l'agenda européen. L'organisation scientifique de l'atelier a été assurée par l'Institut du développement durable et des relations internationales.

2. Les conclusions rapportées dans cette synthèse sont le résultat de discussions entre personnes qualifiées s'exprimant en leur nom propre et ne représentant aucunement la position de leur institution. En conséquences, les éléments de synthèse ici avancés restent de la responsabilité des organisateurs de cet atelier.

\*\*\*\*\*

## Principaux points forts

3. Les pays d'origine et de destination des migrants sont loin de profiter pleinement des **effets positifs** des migrations, car les politiques migratoires sont élaborées sans prise en compte des enjeux de développement. Un **dialogue inter-ministériel** regroupant l'ensemble des ministères concernés est indispensable pour garantir la **cohérence des politiques** traitant des migrations et, par conséquent, **l'efficacité des politiques** migratoires. Ce dialogue est également indispensable et sans doute plus facile à **promouvoir à l'échelle communautaire**. Un conseil informel rassemblant les ministres du développement et les ministres de l'intérieur pourrait être organisé et dédié à l'élaboration d'une stratégie.

4. Les politiques de **codéveloppement** ne peuvent être des politiques de retour. Le succès des projets de codéveloppement repose sur l'implication forte des migrants, ce qui rend ces **projets difficilement généralisables**. Les migrants disposent des connaissances et des informations uniques sur le pays d'origine et le pays d'accueil et sont des médiateurs nécessaires au développement de projets pérennes. L'aide publique au développement peut **soutenir ces initiatives** à condition d'**adapter les modes de financement** aux particularités de ces projets. Le codéveloppement ne peut donc constituer l'unique élément d'une politique d'aide cherchant à maximiser les effets positifs des migrations. La **formation et l'intégration** des migrants dans les pays d'accueil donnent les meilleures chances de devenir des entrepreneurs dans leurs pays d'origine.

5. Comme tous les phénomènes de la mondialisation, il y a des pays gagnants et des pays perdants de la migration. La **migration des personnes qualifiées** peut avoir des effets bénéfiques sur les pays d'origine, plus particulièrement les pays les plus dynamiques. Les pays les plus pauvres sont en revanche les grands perdants. La **circulation** des migrants est primordiale tant pour le suivi des projets de codéveloppement, le transfert de connaissances, la **formation des migrants**, y compris dans le pays d'accueil, que pour mieux répondre aux attentes des marchés du travail dans les pays d'origine et de destination. Ces pays doivent **organiser cette circulation des migrants** (double nationalité, visa à entrées multiples...).

6. Les migrations de travailleurs qualifiés constituent des **pertes nettes** pour les pays d'origine les plus pauvres. Les responsables politiques des pays d'origine réagissent à ces pertes, qui constituent finalement un transfert de ressources vers les pays les plus riches. Un **dialogue** sur les moyens de gérer cette tension croissante et de créer des mécanismes permettant de minimiser voire de compenser ces pertes est **inévitable**.

7. Les **relations entre migration et formation** sont ambivalentes. D'un côté, la migration des personnes qualifiées peut conduire les autorités publiques à désinvestir dans l'éducation. De l'autre, les perspectives de migration peuvent inciter les candidats à l'émigration à se former pour avoir de meilleures chances dans le pays d'accueil. Cette incitation peut conduire à l'élévation générale du niveau de formation lorsque existent des structures de formation de bonne qualité. Les migrants peuvent prendre en charge leurs coûts de formation, ce qui rend possible le développement d'une offre privée dans les pays d'origine.

\*\*\*\*\*

8. Nous reprenons ici de manière plus détaillée les principaux éléments qui ressortent de cet atelier de travail de haut niveau en les regroupant en éléments de diagnostic, qui reprennent les connaissances établies aujourd'hui sur le lien entre migration et développement, en conclusions opérationnelles qu'il est possible de tirer des débats, et enfin en rappelant l'agenda européen et international proche.

## Eléments de diagnostic

### 9. Conséquences des migrations : considérations générales

- La migration est à traiter au cas par cas. Les migrations ne sont pas fongibles en raison des spécificités des situations locales. Toute approche globale des questions migratoires est de fait insatisfaisante.
- La migration des élites peut avoir des effets bénéfiques sur le pays d'origine, les pays gagnants étant les plus riches, les perdants les plus pauvres, notamment les pays d'Afrique subsaharienne. Les pays les plus riches peuvent redevenir attractifs pour les migrants, les pauvres non. Les migrations peuvent notamment constituer une incitation forte pour les populations à investir dans l'éducation.
- Pour que l'effet d'incitation à s'éduquer, induit par les perspectives de migration (*brain gain*), l'emporte sur la perte que constitue l'émigration des qualifiés (*brain drain*), le taux d'émigration des qualifiés ne doit pas excéder un certain seuil, variable selon les pays. Ceci a d'autant plus de chance de se produire que le pays est démographiquement grand. Les grands pays (Chine, Inde) avec des taux de fuite des cerveaux de l'ordre de 2-5% sont gagnants, les petits pays (des Caraïbes, du Pacifique et de nombreux petits pays africains) avec des taux de l'ordre de 50% sont perdants.
- La migration de main d'œuvre est souvent due au déficit de développement dans le pays d'origine. Ainsi, l'exode des cerveaux est lié au manque de débouchés dans les pays pauvres (incapacité d'exploiter les ressources humaines à hauteur des besoins nationaux) et non uniquement à l'attraction des pays développés.
- Il y a, dans les pays d'origine et de destination, des besoins en ouvriers du bâtiment, en infirmières... Les migrants doivent donc disposer d'un niveau de formation adéquat (et cela ne concerne pas uniquement l'enseignement supérieur), tout comme les personnes demeurant dans le pays d'origine. Cette approche permet de rompre avec une vision trop dichotomique entre élites et personnes non hautement qualifiées.
- Une partie des migrants (environ les deux tiers) est formée dans le pays d'accueil. Les compétences acquises doivent pouvoir également profiter au pays d'origine en facilitant la circulation de ces personnes.

10. **L'analyse dynamique** des migrations permet de mettre en évidence la forte **croissance des flux** de migrants. Elle permet surtout d'appréhender les **effets de long terme** des migrations essentiels pour le développement.

- Le retour des migrants qualifiés dans leur pays d'origine est davantage une conséquence qu'une cause de la croissance dans leur pays.
- Les migrations passées peuvent stimuler des investissements directs étrangers futurs dans les pays d'origine.

- Les migrations peuvent dans certains cas favoriser le développement du pays d'origine et ce développement peut être ensuite un facteur de renforcement des migrations.
- Les migrants d'aujourd'hui sont différents de ceux d'hier, plus qualifiés, plus urbains.

11. Certaines **conséquences des politiques migratoires sur le développement** sont aujourd'hui bien connues.

- Les expériences de liaison des politiques de développement et de migration ont souvent été des échecs lorsqu'elles ont reposé sur des politiques de retour. Les politiques de retour ne promeuvent pas le développement, au contraire des circulations pendulaires : la mobilité est un facteur de développement. Il faut abandonner l'idée du retour comme un moyen de promouvoir le développement.
- Il faut prendre en compte les évolutions démographiques et les problèmes de main d'œuvre pour définir une politique migratoire axée sur le développement : le vieillissement de la population européenne génère des emplois non qualifiés que les migrants non qualifiés doivent pouvoir combler. L'immigration clandestine ne peut y répondre.

12. Les défaillances des politiques migratoires s'expliquent par le manque de cohérence des politiques publiques (politiques migratoires, sociales, étrangères, de l'emploi...) dans les pays d'accueil.

- Les politiques de restriction de la circulation vont à l'encontre de la circulation comme moteur du développement.
- L'Europe a une capacité limitée à attirer les migrants les plus qualifiés.
- Une politique d'intégration des migrants dans le pays d'accueil est indispensable pour leur permettre d'intervenir dans leur pays d'origine.
- Dans une réflexion sur le développement, il faut réfléchir à la manière dont sont gérées les demandes d'asile et les politiques de visa (visas à entrées multiples, double nationalité...).

13. Le **codéveloppement** est aujourd'hui considéré essentiellement comme une mesure d'accompagnement des politiques migratoires, ce qui pose la question de son impact sur le pays d'origine.

- De nombreux regroupements d'expatriés hautement qualifiés en association pour leur pays d'origine s'effectuent aujourd'hui, offrant un potentiel de coopération.
- Les transferts de fonds individuels servent le plus souvent de filet de sécurité, alors que les transferts collectifs sont davantage destinés aux investissements productifs.
- Si le codéveloppement fait consensus dans les pays développés, il s'avère problématique pour les pays d'origine, car il conduit souvent à une modification des structures de pouvoir et de la gouvernance locale, ce qui provoque la contestation des élus.
- La décentralisation de l'aide dans les pays de destination conduit à l'implication plus grande des migrants.

- Les actions de codéveloppement sont ciblées sur des régions de fortes migrations.
- L'implication des migrants dans les politiques de développement n'a pas de sens si la situation du marché du travail dans la région d'origine n'est pas prise en compte.
- Le succès des actions de codéveloppement réside pour partie dans l'information et les connaissances qu'ont les migrants à la fois de leur pays d'origine et de leur pays d'accueil : ils ont donc une meilleure vision de ce qui peut être fait.
- Les migrants portent les actions. Cette appropriation leur donne confiance dans leur pays d'origine et leur confère une plus grande autonomie dans leur pays d'accueil. Elle implique une plus grande flexibilité des bailleurs dans les modalités de financement de projets de codéveloppement.
- Il est difficile de développer des projets de codéveloppement à grande échelle. Une politique d'aide fondée uniquement sur le codéveloppement ne peut être satisfaisante.

14. Les **travaux de recherche** paraissent manquer pour informer les décideurs politiques des conséquences des migrations et des politiques qui les accompagnent.

- Les réseaux politiques sont peu étudiés, notamment leurs effets sur les institutions dans le pays d'origine.
- Les données manquent, notamment sur les transferts de fonds des migrants, sur les retours, sur l'immigration illégale.
- La question des accords de libre échange n'est pas travaillée : l'accroissement des échanges de biens, de services et de capitaux ne semble pas conduire à une réduction des migrations.
- Les transferts de fonds des migrant sont-ils susceptible de susciter un syndrome hollandais dans le pays bénéficiaire (dutch disease) ?
- Les transferts de fonds significatifs peuvent-ils induire une incitation à une prise de risque excessive de la part des bénéficiaire ou, au contraire, une réduction des initiatives.

## **Proposition pour l'action**

15. Il faut organiser la **circulation des migrants** entre les pays d'accueil et le pays d'origine afin de leur permettre de créer et de suivre leurs projets.

- Favoriser la double nationalité, qui offre des retombées très positives en termes d'influence dans les relations entre les deux pays, notamment en matière de programmes de développement.
- Développer une politique de visa permettant des allers-retours entre le pays d'accueil et le pays d'origine.
- Organiser le retour périodique de membres de la diaspora pour consolider des plateaux techniques permettant la formation, les échanges...
- Favoriser la création de structures européennes facilitant la constitution et l'action des regroupements de personnes scientifiquement et technologiquement qualifiées afin de promouvoir les échanges entre pays d'accueil et pays d'origine.

- Autoriser la perception des retraites par les migrants dans leur pays d'origine.

16. **Les transferts de fonds** : les fonds sont en majorité transférés par les personnes non qualifiées, souvent en situation irrégulière :

- Organiser ces transferts suivant une approche spécifique à chaque corridor (cf Rapport de la BEI), les sécuriser et en diminuer les coûts.

### 17. Migrations des élites

- Développer l'enseignement supérieur privé en Afrique, en le centrant sur des disciplines articulées aux besoins des pays d'origine.
- Lier migrations et soutien à l'amélioration du capital humain dans les pays d'origine rend légitime la cogestion des flux avec les autorités de ces pays dans une optique gagnant-gagnant, à partir d'une analyse fine des marchés du travail dans les pays d'accueil et d'origine.
- Renforcer les centres d'excellence : les diasporas peuvent participer à leur (re)construction, mais pas prendre en charge l'ensemble des opérations.
- coordonner l'apport des diasporas avec d'autres en encourageant leur participation à des programmes cadres de coopération

### 18. La cohérence des politiques

- Ouvrir un dialogue interministériel pour intégrer les enjeux de développement dans les politiques migratoires. Il faut construire l'argumentaire pour avoir gain de cause même si le processus est long, comme l'ont fait les Anglais.
- Développer une politique migratoire axée sur les besoins du marché du travail européen en favorisant l'intégration dans le pays d'accueil. Des migrants mieux intégrés participent davantage au développement de leur pays d'origine.
- Engager un débat à l'échelle européenne où les enjeux nationaux seront plus nuancés, ce qui permettra d'ouvrir un espace de discussion plus grand sur les enjeux de développement. L'enjeu de ce débat serait d'examiner par exemple une charte de bonne conduite à l'égard de l'immigration qualifiée, pouvant aller jusqu'à l'usage de compensation (prise en charge des coût de formation des migrants dans le pays d'origine).
- Renforcer l'accompagnement et la formation des migrants dans le pays d'accueil.

### 19. Le codéveloppement

- Mutualiser les savoirs existants sur l'implication des migrants dans les projets de développement.
- Impliquer davantage les migrants dans la définition des projets de développement.
- Adapter les procédures financières d'appui aux projets des migrants.

## **Agenda**

- Commission des populations du 3 au 7 avril 2006 : l'Union européenne appuie la constitution d'un groupe de réflexion globale.
- Conférence africaine sur les migrations à Alger, 6 juin 2006, avec comme thèmes : migration et développement, migration et paix, migration et ressources humaines (brain-drain).
- Conseil des ministres européens des finances, Tunis, 26 juin, une partie des travaux sera consacrée aux transferts de fonds des migrants.
- Conférence de Rabat, 11 et 12 juillet 2006.
- L'UE se prépare à une rencontre avec les pays africains dans pendant le second semestre.
- Segment ministériel de l'Assemblée générale des Nations unies, septembre 2006.