



Bruxelles, le 21.5.2013
COM(2013) 292 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Maximiser l'effet positif des migrations sur le développement

**Contribution de l'UE au dialogue de haut niveau des Nations unies et prochaines étapes
dans le renforcement du lien entre migrations et développement**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Maximiser l'effet positif des migrations sur le développement

**Contribution de l'UE au dialogue de haut niveau des Nations unies et prochaines étapes
dans le renforcement du lien entre migrations et développement**

1. INTRODUCTION

Le dialogue de haut niveau (DHN) des Nations unies sur les migrations internationales et le développement qui s'est tenu en septembre 2006 a été la première réunion de haut niveau organisée par l'Assemblée générale des Nations unies à avoir été entièrement consacrée aux aspects multidimensionnels des migrations internationales et du développement. Le deuxième DHN se tiendra les 3 et 4 octobre 2013.

La communauté internationale attache une attention croissante aux migrations, qui sont considérées comme un puissant vecteur de développement, tant pour les pays d'origine que pour les pays de destination. C'est ce qu'illustre, entre autres, le rapport 2012 de l'équipe spéciale du système des Nations unies sur le programme de développement de l'ONU pour l'après-2015, intitulé «Réaliser l'avenir que nous voulons pour tous», dans lequel les migrations sont présentées comme une dimension essentielle de la dynamique des populations mondiales et comme un facteur de développement économique et social inclusif.

L'accroissement de la mobilité régionale et internationale des personnes, les mutations structurelles de l'économie mondiale et la crise économique actuelle créent de nouvelles opportunités et de nouveaux défis pour les pays d'origine, de transit et de destination. Le DHN 2013 représente une occasion exceptionnelle de travailler à un programme mondial en faveur d'une gouvernance des migrations efficace et inclusive et de dégager les mesures permettant de promouvoir le rôle des migrants en tant qu'agents de l'innovation et du développement. Il a pour ambition générale de définir des mesures concrètes permettant d'améliorer la cohérence et la coopération à tous les niveaux, en vue de renforcer les effets positifs des migrations internationales, aussi bien pour les migrants que pour leurs pays d'origine et d'accueil, et leurs liens importants avec le développement, tout en réduisant les incidences négatives de ce phénomène¹.

La maximisation de l'effet positif des migrations sur le développement constitue pour l'Union européenne une priorité politique importante, comme le démontre son double cadre d'action dans ce domaine. Les migrations et le développement sont l'un des quatre domaines prioritaires de l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM)², qui fournit le cadre général de la politique migratoire extérieure de l'UE. Les migrations sont aussi une priorité spécifique du programme de l'UE pour le changement³, qui définit le cadre de la politique de développement de l'UE. Le point de vue des migrants est une composante essentielle de l'AGMM, et la promotion de leurs droits de l'homme est une priorité dans toutes les actions de l'UE en matière de migrations et de développement.

¹ Résolution 67/219 de l'Assemblée générale des Nations unies du 21 décembre 2012.

² COM(2011) 743 final: Communication sur l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité

³ COM(2011) 637 final: Communication «Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement»

Le but de la présente communication est double. Elle fournit une base pour une position commune de l'UE et de ses États membres (ci-après l'«UE») lors du DHN, en formulant notamment un certain nombre de messages clés en faveur d'une coopération mondiale renforcée. C'est pourquoi les sections 2 à 5 s'articulent autour des thèmes qui seront abordés lors des quatre tables rondes du DHN. Par ailleurs, dans la section 6, la communication propose des moyens pour que l'UE renforce le lien entre migrations et développement dans le cadre de ses propres politiques et pratiques et prenne des mesures pour que soit systématiquement pris en considération le rôle que jouent les migrations et la mobilité dans le processus de développement durable. Cette section répond ainsi à la demande du Conseil, qui souhaitait une approche plus «ambitieuse et tournée vers l'avenir» de la question des migrations et du développement au niveau de l'UE, comme il l'a déclaré dans ses conclusions du 29 mai 2012 sur l'AGMM.

2. TABLE RONDE 1: ÉVALUATION DES REPERCUSSIONS DES MIGRATIONS INTERNATIONALES SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET DEFINITION DE PRIORITES CORRESPONDANTES EN VUE DE LA PREPARATION DU CADRE DE DEVELOPPEMENT POUR L'APRES-2015

2.1. La nécessité d'une vision plus large des corrélations entre migrations et développement

Le débat sur les migrations et le développement a jusqu'ici principalement porté sur un nombre restreint de questions, telles que les envois de fonds, les diasporas, la fuite des cerveaux et la migration circulaire, en s'attachant davantage aux migrations vers les pays de l'OCDE qu'à celles entre pays à revenu faible ou intermédiaire. Dans ces domaines «traditionnels», il reste certes encore des améliorations à apporter aux politiques et à leur mise en œuvre, y compris au niveau de l'Union européenne⁴, mais il est nécessaire d'aller plus loin, cette approche n'étant pas suffisante pour traiter pleinement toutes les questions en jeu.

Tous les pays du monde enregistrent des mouvements de population et cette tendance est appelée à s'accroître. Les migrants internationaux, dont le nombre est actuellement estimé à 214 millions dans le monde, sont pour la plupart (150 millions) des citoyens de pays n'appartenant pas à l'OCDE. La plupart des migrations internationales interviennent au sein d'une même région du monde, le plus souvent entre pays en développement. On estime par exemple que plus de 80 % des migrants africains résident dans d'autres pays d'Afrique.

En outre, **les migrations au sein des pays en développement** sont un phénomène important, et néanmoins souvent négligé, source d'opportunités et de défis similaires à ceux que créent les migrations internationales.

Outre son lien étroit avec les migrations, le développement favorise et est favorisé par la **mobilité** (courts séjours d'hommes et de femmes d'affaires, de travailleurs, d'étudiants, de touristes, de personnes rendant visite à leur famille, etc.). La mobilité est essentielle pour renforcer le rôle que jouent les centres urbains dans les pays du Sud en tant que pôles de développement et lieux d'échanges économiques, sociaux et culturels.

La **migration forcée** demeure un problème mondial. Les populations de réfugiés, qui représentent plus de 15 millions de personnes dans le monde, vivent en majeure partie dans les pays en développement. Leur séjour est souvent de longue durée et entraîne des difficultés

⁴ Le document de travail des services de la Commission sur les migrations et le développement [SEC(2011) 1353 final] joint à la communication de la Commission du 18 novembre 2011 relative à l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité comporte plusieurs suggestions dans ce domaine.

considérables pour les communautés d'accueil. Mais la présence de réfugiés ou d'autres victimes de la migration forcée peut également créer de nouvelles opportunités et être profitable aux économies nationale et locale, en raison du capital humain – et de la main-d'œuvre disponible notamment – qu'ils constituent ainsi que de la demande de biens et de services qu'ils génèrent. L'adoption de mesures permettant d'exploiter le potentiel qu'ils représentent en tant que vecteurs de développement augmente leur autonomie et contribue donc à mieux les protéger, ce qui est aussi bénéfique pour leurs pays d'accueil.

Le **changement climatique** et la dégradation de l'environnement exercent déjà une influence croissante sur les migrations et la mobilité. D'après les données actuellement disponibles, la plupart des mouvements devraient, à l'avenir, intervenir au sein de pays en développement ou entre ces pays⁵.

Les migrations et la mobilité ont une profonde influence, tant positive que négative, sur la mise en place d'un développement **économique, social et environnemental** durable dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, qu'ils soient d'origine ou de destination:

- En ce qui concerne les **pays d'origine**, l'effet bénéfique des migrations pour l'économie est bien documenté. Elles contribuent notamment à réduire la pauvreté, du fait des envois de fonds et des investissements de la diaspora. Le capital financier, humain et social de la diaspora peut également contribuer à la réalisation d'objectifs de développement social, tels que les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en matière de santé et d'éducation. De même, les envois de fonds et les autres contributions des migrants peuvent aider les communautés d'origine à mieux s'adapter aux effets négatifs du changement climatique. Des perspectives d'emploi à l'étranger peuvent aussi inciter les jeunes à acquérir des compétences. Les conséquences des migrations en matière de développement humain sont cependant complexes, comme l'illustrent les préoccupations que suscitent la fuite des cerveaux et les répercussions sociales négatives pour ceux qui restent dans le pays. Les migrations peuvent, par exemple, avoir un effet négatif sur la réalisation des OMD en matière de santé, en contribuant à la fuite des cerveaux et à la répartition inégale des professionnels de la santé à travers le monde.
- En ce qui concerne les **pays de destination**, des migrations bien gérées peuvent aider à combler des pénuries sur le marché du travail, fournir de la main d'œuvre pour soutenir la transformation structurelle de l'économie, relancer l'innovation grâce au dynamisme des migrants et contribuer aux systèmes de sécurité sociale. Les migrations et la mobilité peuvent représenter un défi en matière de gestion de l'urbanisme, mais elles sont également vitales pour le fonctionnement des villes en tant que centres de croissance. En l'absence d'une gouvernance efficace, les migrations peuvent entraîner des coûts importants, générer des tensions sociales avec les populations d'accueil – souvent exploitées par les forces populistes – et exercer des pressions sur des ressources peu abondantes. Une migration incontrôlée peut également aggraver les menaces pour la sécurité, en particulier dans les États fragiles.

Les migrations représentent par conséquent à la fois **une chance et un défi pour le développement**. Dans un grand nombre de cas, il est incontestable qu'elles ont eu des effets positifs sur les efforts déployés pour atteindre les OMD. Néanmoins, des migrations mal gérées peuvent avoir des effets néfastes susceptibles d'entraver la marche vers un développement durable.

⁵ SWD(2013) 138 final: document de travail des services de la Commission relatif au changement climatique, à la dégradation de l'environnement et aux migrations

2.2. Les migrations et le cadre de développement pour l'après-2015

La Commission note avec satisfaction l'intérêt croissant que suscite l'inclusion de vecteurs de développement tels que les migrations et la mobilité dans le programme de développement des Nations unies pour l'après-2015⁶. Elle se félicite également des discussions concernant la possibilité de mettre au point des indicateurs pour évaluer la qualité de différents aspects de la gouvernance des migrations. Tout doit être fait pour que le DHN apporte, sur ces questions, des contributions pertinentes qui soient intégrées dans le processus de l'après-2015.

Dans ce contexte, les discussions relatives à la dynamique des populations dans le cadre du programme pour l'après-2015 et de la Conférence internationale sur la population et le développement au-delà de 2014 sont une bonne occasion d'évoquer la question des défis et des opportunités que représentent les migrations et la mobilité pour le développement, et notamment les corrélations avec l'évolution mondiale du marché du travail, les tendances démographiques plus générales dans les différentes régions et les mouvements de populations dans les pays en développement.

2.3. Messages clés pour le DHN

- *Les migrations et la mobilité doivent être reconnues comme facteurs de développement.* La question des migrations et de la mobilité devrait être prise en considération par les acteurs du développement à tous les niveaux et incluse dans le cadre de développement pour l'après-2015. Il est essentiel de promouvoir une gouvernance efficace des migrations pour que les effets positifs de la migration sur le développement soient maximisés et les effets négatifs, réduits au minimum.
- *Le programme en matière de développement et de migrations devrait être élargi⁷.* Les flux migratoires au sein des pays en développement et entre ces derniers revêtent une importance croissante qu'il conviendrait de reconnaître, de même que leurs liens positifs et négatifs avec le développement économique et social devraient être pris en considération lors de l'élaboration des politiques nationales et régionales de développement.
- *Les corrélations entre changement climatique, dégradation de l'environnement et migrations doivent être davantage prises en considération, notamment en matière de développement.*

3. TABLE RONDE 2: MESURES A PRENDRE POUR ASSURER LE RESPECT ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME DES MIGRANTS, EU EGARD EN PARTICULIER AUX FEMMES ET AUX ENFANTS, POUR PREVENIR ET COMBATTRE LE TRAFIC DE MIGRANTS ET LA TRAITE D'ETRES HUMAINS, ET POUR ASSURER UNE MIGRATION SURE, REGULIERE ET ORDONNEE

3.1. Le respect des droits de l'homme de tous les migrants

Le respect des droits des migrants et des réfugiés est **au cœur des politiques de l'Union européenne**. L'UE a mis en place des politiques élaborées sur la protection des droits des migrants. Au cours de la décennie passée, elle a adopté une série de directives destinées à garantir l'égalité de traitement dans des domaines tels que l'emploi, l'éducation et la formation. Cette égalité est consacrée par la convention européenne des droits de l'homme et par la

⁶ La position de la Commission européenne sur le programme de développement pour l'après-2015 est présentée plus en détail dans la communication intitulée "Une vie décente pour tous – éradiquer la pauvreté et offrir au monde un avenir durable"; COM(2013) 92 final.

⁷ Les mesures à prendre au niveau de l'UE à cet égard sont décrites dans la section 6.

Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui s'appliquent aussi bien aux citoyens de l'UE qu'aux ressortissants de pays tiers.

Les règles de l'UE en matière de migration ont imposé des normes sans précédent en ce qui concerne les **droits de sécurité sociale** des migrants. Par exemple, après cinq ans de résidence légale dans un État membre, les ressortissants de pays tiers jouissent, sous certaines conditions, des mêmes droits à la sécurité sociale, à l'aide sociale et à la protection sociale que les ressortissants de l'UE⁸.

L'UE est déterminée à **combattre le racisme, la xénophobie et la discrimination** à l'encontre des migrants et des personnes issues de l'immigration (migrants de deuxième et de troisième génération), ainsi qu'à garantir un traitement équitable des ressortissants de pays tiers et à promouvoir une **politique d'intégration** accordant à ces derniers des droits et des obligations comparables à ceux des citoyens de l'UE. Elle a mis au point divers instruments pour favoriser l'intégration des migrants en séjour régulier, tels que le fonds européen pour l'intégration, un portail européen sur l'intégration, le forum européen sur l'intégration et le «manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens».

L'UE s'est engagée à promouvoir des normes tout aussi élevées dans le cadre de sa politique migratoire extérieure. Le renforcement de la défense des **droits de l'homme des migrants** est une **priorité transversale** dans le cadre de sa coopération avec les pays tiers. L'UE est déterminée à contribuer au renforcement des politiques d'intégration et à favoriser la protection des droits des migrants et des réfugiés dans et par les pays partenaires. Il s'agit notamment de renforcer l'accès aux droits fondamentaux, tels que le droit à l'éducation et à la santé, le droit au travail et le droit à la liberté de circulation, d'avancer dans l'éradication de l'apatridie et l'élimination de la détention arbitraire de migrants et d'améliorer l'accès à la justice et l'égalité de traitement par rapport aux nationaux en matière d'emploi.

La défense des droits des migrants s'inscrit dans un vaste **cadre juridique et normatif international**. Les textes fondamentaux qui doivent s'appliquer aussi bien pour les migrants que pour les ressortissants nationaux incluent la déclaration universelle des droits de l'homme, le pacte international relatif aux droits civils et politiques et le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et le protocole de 1967 qui la complète, la convention de 1954 relative au statut des apatrides, la convention de 1961 de l'ONU sur la réduction des cas d'apatridie, la convention relative aux droits de l'enfant, les deux protocoles de Palerme relatifs au trafic de migrants et à la traite des personnes, la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la convention des Nations unies contre la torture, et la convention de l'Organisation internationale du travail concernant le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques. Toutefois, des efforts importants sont encore nécessaires pour mieux **mettre en œuvre** les cadres convenus au niveau international et pour **faire appliquer** la protection des droits de l'homme des migrants, en particulier aux niveaux national et régional. Dans ce contexte, il serait important d'élaborer des politiques et de prendre des mesures afin de promouvoir les droits de l'homme des personnes en situation irrégulière.

Les États membres de l'UE n'ont pas signé la **convention des Nations unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille** de 1990. La distinction insuffisante faite dans cette convention entre les droits économiques et sociaux des travailleurs migrants en situation régulière et ceux des travailleurs migrants en situation irrégulière n'est pas conforme aux politiques nationales et de l'UE, et a donc

⁸ Article 11 de la directive 2003/109/CE du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO L 16 du 23.1.2004.

constitué un obstacle fondamental. Sur le fond cependant, les instruments de l'UE prévoient une protection étendue des migrants, tant en situation régulière qu'irrégulière, et des garanties souvent encore plus grandes que celles prévues par la convention. À plus long terme, il pourrait être possible de revoir le cadre normatif hétérogène actuel, et notamment de travailler à l'élaboration d'une nouvelle convention portant sur les droits de tous les travailleurs migrants, adaptée aux réalités et aux défis du 21^{ème} siècle.

3.2. Des migrations régulées, légales et sûres

En 2011, la Commission a lancé le **portail de l'UE sur l'immigration**⁹ afin d'informer les migrants de leurs droits et des procédures d'immigration. Ce portail fournit des informations pratiques aux ressortissants de pays tiers qui envisagent de s'installer dans l'UE. Il les informe sur les procédures existant dans les différents États membre pour chaque catégorie de migrants. L'UE envisage par ailleurs de soutenir la création, dans certains pays partenaires, de **centres de ressources consacrés aux migrations et à la mobilité** dans le but de favoriser des mesures préalables au départ, des mesures d'assistance au retour et des mesures de réintégration.

Lorsque des personnes ayant des origines et des besoins variés utilisent les mêmes routes et les mêmes moyens de transport, cette **mixité des mouvements** rend difficile le recensement par les États des besoins des différents groupes. Il est essentiel que les autorités, tout en gérant ces flux, veillent à ce que les personnes qui ont besoin d'une protection internationale la reçoivent et à ce que les migrants en situation irrégulière soient traités avec dignité, et ne soient pas criminalisés.

Les migrants en situation irrégulière sont souvent plus **vulnérables** face au risque d'être exploités ou de subir des abus. La migration illégale restreint la possibilité qu'ils ont de soutenir leur pays d'origine et elle augmente le risque de répercussions négatives sur le développement des pays de destination.

L'UE est fermement déterminée à faire appliquer la législation et les politiques destinées à réduire l'immigration illégale. Elle encourage les modes de migration légale et cherche à prévenir et combattre la migration illégale, par exemple au moyen de politiques de gestion des frontières et de politiques de retour et de réadmission. L'UE agit également pour **sanctionner les auteurs d'abus à l'égard de migrants**. La directive de 2009 sur les sanctions à l'encontre des employeurs, qui comporte des dispositions destinées à lever les ambiguïtés juridiques et à empêcher l'exploitation des migrants en situation irrégulière, constitue un instrument essentiel. Cette directive ne prévoit aucune sanction à l'encontre des travailleurs migrants en séjour irrégulier mais vise les employeurs qui profitent de la situation précaire de migrants.

L'UE aide également les pays en développement à renforcer leurs politiques et leur capacité à assurer des migrations régulées, légales et sûres. Elle soutient les programmes en faveur d'un travail décent, les systèmes de protection sociale et encourage les politiques favorisant la mobilité régionale de la main-d'œuvre. Elle encourage également la gestion intégrée des frontières en tant que moyen d'établir des **frontières ouvertes et sûres** et de promouvoir le respect des droits aux frontières, notamment du droit de demander l'asile.

La communauté internationale devrait prendre davantage en considération les **besoins d'assistance et de protection des migrants confrontés à des situations humanitaires critiques menaçant leur survie**, qu'ils soient en route vers un pays d'accueil ou y séjournent. Les femmes et les enfants ou autres personnes qui se trouvent dans une situation particulièrement précaire méritent une attention particulière.

⁹ <http://ec.europa.eu/immigration>.

3.3. La traite d'êtres humains

L'engagement de l'UE à prévenir et combattre le trafic de migrants et à œuvrer pour l'éradication de la traite des êtres humains se traduit, depuis les années 1990, par de nombreuses initiatives et mesures et de nombreux programmes de financement. L'adoption en 2011 de la directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes¹⁰ a constitué une avancée majeure. Cette directive ne s'attache pas uniquement à l'aspect répressif mais vise également à prévenir la criminalité et à faire en sorte que les victimes soient protégées et aient la possibilité de se rétablir et de réintégrer la société. Puis, en 2012, la stratégie de l'UE pour l'éradication de la traite des êtres humains¹¹ a introduit des mesures destinées à améliorer la coopération et la coordination entre tous les intervenants dans ce domaine, notamment les gouvernements, la société civile et les organisations internationales. Les actions futures comprendront le financement de la recherche et de projets, l'établissement de plateformes, la mise au point de lignes directrices et de meilleures pratiques, la formation, etc.

La traite des êtres humains est aussi une priorité pour la coopération extérieure de l'UE; elle est systématiquement abordée dans les accords et partenariats avec des pays tiers ainsi que dans tous les dialogues de l'UE sur les migrations et la mobilité.

3.4. Messages clés pour le DHN

- *Tous les États devraient assurer la protection des droits de l'homme des migrants, en tant que priorité politique transversale, et devraient veiller au respect des instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'homme.*
- *Tous les États devraient respecter la dignité des migrants et défendre leurs droits fondamentaux et leurs droits de l'homme, quel que soit leur statut légal. Ils devraient s'engager à protéger et aider à se prendre en charge les demandeurs d'asile ainsi que les migrants vulnérables tels que les mineurs non accompagnés, les victimes de trafic, les femmes et les enfants.*
- *Tous les États devraient élaborer des politiques nationales visant à intégrer les migrants dans la société et à prévenir et combattre la xénophobie et la discrimination, y compris à l'égard des personnes issues de l'immigration. Ils devraient prendre des mesures fermes contre toutes les formes d'exploitation des migrants par le travail, que ces derniers soient en situation régulière ou irrégulière, notamment en infligeant des sanctions effectives aux personnes employant des travailleurs étrangers en situation irrégulière.*
- *Tous les États devraient ratifier et mettre en œuvre les instruments internationaux de lutte contre le trafic et la traite des êtres humains. Il importe d'établir des politiques nationales et régionales de lutte contre la traite des êtres humains, ou d'améliorer celles qui existent, et de renforcer la coopération en matière de prévention, de poursuites contre les trafiquants et de protection des victimes de la traite.*
- *Il convient de souligner l'importance qu'il y a à informer les migrants (potentiels) quant aux procédures d'immigration, à leurs droits et aux conditions économiques et sociales du pays de destination envisagé.*

4. TABLE RONDE 3: «RENFORCEMENT DES PARTENARIATS ET DE LA COOPERATION DANS LE DOMAINE DES MIGRATIONS INTERNATIONALES, MOYENS D'INTEGRER

¹⁰ 2011/36/EU.

¹¹ COM(2012) 286 final.

4.1. Partenariats et coopération

La mise en place de partenariats internationaux efficaces est essentielle pour que les pays d'origine, les pays de destination et les migrants eux-mêmes tirent le plus grand bénéfice possible de la migration.

L'UE est engagée dans une **coopération et un dialogue approfondis** avec un large éventail de pays tiers et de régions. Cette coopération couvre les quatre piliers – d'égale importance - de l'AGMM, à savoir: i) renforcer la migration légale et faciliter la mobilité, ii) prévenir et combattre la migration irrégulière et la traite des êtres humains, iii) maximiser l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement, et iv) promouvoir la protection internationale.

L'UE a entamé des **dialogues régionaux et bilatéraux** sur la migration et la mobilité avec ses voisins et autres partenaires prioritaires, qui ont permis de dégager des priorités communes pour la coopération le long des routes migratoires. Deux cadres bilatéraux spécifiques, les **partenariats pour la mobilité** et les **programmes communs pour les migrations et la mobilité**, ont été mis en place pour permettre un dialogue politique et une coopération opérationnelle approfondis et adaptés aux besoins avec les pays partenaires dans tous les domaines de l'AGMM. Des **instruments juridiques** appropriés sont négociés et mis en œuvre, dont des accords visant à faciliter la délivrance de visas (en même temps que des accords de réadmission) conçus pour faciliter les contacts entre la population de l'UE et celle de ses partenaires prioritaires. De nombreux programmes et activités reçoivent des financements.

Tous les dialogues sur la migration et le développement doivent être menés sans exclusive et impliquer le cas échéant des acteurs non gouvernementaux tels que le secteur privé, les organisations patronales et syndicales, les milieux universitaires et la société civile, ainsi que les organisations de défense des droits de l'homme et des migrants.

4.2. Intégration des migrations dans les politiques de développement

L'intégration des questions d'immigration et d'émigration dans les stratégies de développement à tous les niveaux est une **première étape capitale dans la promotion de cadres de gouvernance destinés à maximiser le potentiel des migrations et de la mobilité en termes de développement**. Or, les progrès demeurent insuffisants, surtout au niveau des stratégies des pays partenaires telles que les «documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté» (DSRP).

L'intégration pleine et entière de la migration dans les stratégies nationales de développement doit être davantage encouragée. En prenant pour point de départ les objectifs, priorités et modèles de développement des pays partenaires, les efforts pour incorporer les questions de migration dans les stratégies de développement nationales et sectorielles peuvent permettre de renforcer sensiblement le **sentiment d'adhésion** aux actions visant à maximiser l'impact des migrations sur le développement, ainsi que leur **durabilité** et leur **cohérence**. Les actions devraient associer de multiples acteurs et réunir tous les ministères compétents.

Des progrès supplémentaires sont également attendus **du côté des donateurs**, parmi lesquels la Commission. Celle-ci n'a pas ménagé ses efforts pour faire de la migration un domaine prioritaire en matière de coopération extérieure, engageant **près de 1 milliard d'EUR dans plus de 400 projets en rapport avec la migration entre 2004 et 2012**. La coopération extérieure de l'UE a donné des résultats appréciables pour ce qui est de renforcer les capacités

en matière de gestion des migrations conformément aux objectifs de la politique migratoire extérieure de l'UE et concernant la réduction de la pauvreté.

Cependant, face à l'accroissement de la mobilité des personnes, des efforts supplémentaires s'imposent pour faire en sorte que dans des secteurs tels que l'emploi, les droits de l'homme, le commerce, l'agriculture ou l'environnement, les initiatives de l'UE en faveur du développement reposent sur une reconnaissance totale du potentiel que représentent des migrations et une mobilité bien gérées en tant que vecteurs de développement.

Afin d'appuyer le travail visant à sensibiliser tous les acteurs du développement à l'importance de la migration, des données supplémentaires sont nécessaires sur la manière dont les migrations peuvent stimuler ou au contraire entraver la réalisation des objectifs de développement, en particulier dans les secteurs les plus sensibles aux questions de démographie et d'emploi. Des outils sont en outre requis pour **traduire cette connaissance en instructions opérationnelles**, faute de quoi les engagements concernant l'intégration des questions de migration resteront lettre morte.

En 2005, la Commission a été la première à utiliser des **profils migratoires** dans la planification du développement, en tant qu'outil efficace pour obtenir des données comparables et aider à l'élaboration des politiques en matière de migration. Les profils migratoires succincts peuvent constituer des sources utiles de données comparables sur les flux migratoires, en utilisant pour cela les indicateurs élaborés par le Groupe mondial sur la migration (GMG) et le guide intitulé «Profils migratoires: exploiter au mieux le processus».

Ces dernières années, l'UE a appuyé sans réserve le recours aux **«profils migratoires étendus»**, qui associent l'ensemble des parties prenantes dans un processus propre à chaque pays. La responsabilité du processus est entre les mains du pays partenaire, et sa durabilité est assurée par un renforcement correspondant des capacités. La Commission s'engage à soutenir les pays partenaires qui souhaitent utiliser des profils migratoires étendus afin de mieux comprendre l'incidence profonde des migrations sur leur développement économique, social et environnemental, et de pouvoir ainsi mieux cibler leurs actions.

Une véritable **cohérence des politiques** est essentielle à une bonne intégration des questions de migration dans les politiques de développement; cette cohérence devrait donc être recherchée à tous les niveaux, notamment dans les cadres d'action nationaux tels que les DSRP, mais aussi au plan régional, local et multilatéral, ainsi que dans leur interaction. L'UE elle-même illustre bien de quelle manière la coopération régionale peut promouvoir la **cohérence des politiques au service du développement (CPD)** en matière de migration. L'obligation de CPD est inscrite dans le traité UE, et un certain nombre d'outils opérationnels ont été prévus pour y satisfaire, dont la présentation d'un rapport semestriel¹².

La planification du développement effectuée par les **autorités locales** requiert plus d'attention dans les discussions sur la migration et le développement. Le rôle des administrations municipales est absolument crucial, car l'accroissement des migrations et l'extension de l'**urbanisation** sont deux problématiques liées qui ont un impact important sur les sociétés du monde entier. Les villes sont des catalyseurs potentiels de changement social. Mais les villes des pays du Sud sont aussi confrontées à des problèmes difficiles, tels que la nécessité de parvenir à une urbanisation viable. L'échange de savoirs et d'expériences entre les villes sur des questions telles que l'accès au marché du travail, l'intégration, la planification urbaine et l'infrastructure, notamment en tant que moyen de promouvoir la contribution que les migrants

¹² Document de travail des services de la Commission intitulé: «EU 2011 Report on Policy Coherence for Development», SEC(2011) 1627 final.

peuvent apporter à la ville/la région, devrait être encouragé, par exemple par la création d'un réseau mondial des villes et régions urbaines dédié à ces questions.

4.3. Cohérence multilatérale dans la gouvernance des migrations

La Commission reconnaît la part importante prise par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies (RSSG) pour les migrations internationales et le développement dans la sensibilisation aux questions de migration/développement, ainsi que le rôle potentiel du GMG en tant qu'organe de coordination interinstitutionnel en matière de migrations. Un renforcement de la coordination entre toutes les agences onusiennes concernées sur les questions de migration pourrait représenter un pas important vers la mise en place d'une politique internationale plus cohérente dans le domaine des migrations et du développement. En tant que principale organisation internationale active dans ce domaine, l'OIM (Organisation internationale pour les migrations) devrait prendre l'initiative d'un renforcement de la coordination avec le système des Nations unies. Le RSSG peut jouer un rôle important à cet égard, notamment pour ce qui est d'assurer une liaison efficace au sein du système des Nations unies, y compris avec le GMG. Le Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD) s'est avéré précieux pour la tenue de discussions franches et ouvertes et a renforcé le dialogue et les échanges avec la société civile, y compris les organisations de migrants. Le caractère informel de ces contacts a permis d'établir un climat de confiance entre les participants et devrait être préservé. Toutefois, des progrès supplémentaires pourraient être faits concernant le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des recommandations du Forum. En outre, conformément aux priorités de la présidence du FMMD pour 2014, il conviendrait d'axer davantage les travaux du Forum sur le développement.

L'Union européenne restera un partenaire actif et déterminé dans la coopération multilatérale. En tant qu'entité juridique dotée de compétences spécifiques dans le domaine des migrations et du développement, et conformément au traité de Lisbonne, elle devrait être en mesure de jouer un rôle approprié dans toutes les instances internationales pertinentes traitant des migrations.

4.4. Messages clés pour le DHN

- *Tous les États devraient s'engager dans une coopération et un dialogue internationaux avec les partenaires appropriés afin de dégager des priorités communes et de renforcer la gouvernance bilatérale et régionale en matière de migrations.* En outre, il importe d'impliquer véritablement la société civile dans la planification mondiale, régionale, nationale et locale en matière de migrations et de développement.
- *Les donateurs et autres acteurs du développement devraient intégrer effectivement les questions de migration et de mobilité dans leurs politiques et instruments de développement.* Il convient de recueillir de nouvelles données mettant en évidence les liens existant entre la mobilité des personnes et le développement et d'améliorer encore les outils opérationnels facilitant cette intégration des questions de migration.
- *Afin de maximiser le bénéfice des migrations pour le développement, le travail doit se poursuivre pour mettre en place une base de connaissances suffisante.* Il s'agit de trouver un consensus sur les types de données et de rapports nécessaires pour donner une vue d'ensemble à la fois fiable et comparable des questions de migration au niveau régional et mondial. Les mécanismes de partage de données nationales tels que les profils migratoires devraient être explorés, et les initiatives visant à aider les pays en développement à renforcer leur capacité de collecte et d'analyse des données

concernant les liens entre migration, mobilité et développement, devraient être encouragées. Enfin, il importe de promouvoir une véritable coordination au niveau mondial en matière de collecte de données et de recherche.

- *Les agences des Nations unies et les organisations internationales devraient adhérer à un programme de travail international totalement intégré et coordonné sur les questions de migration afin de limiter au maximum les chevauchements de compétences et le gaspillage des ressources.*

5. TABLE RONDE 4: «MOBILITE DE LA MAIN-D'ŒUVRE REGIONALE ET INTERNATIONALE ET SES EFFETS SUR LE DEVELOPPEMENT»

5.1. Mobilité de la main-d'œuvre

L'Union européenne fournit une illustration parfaite de la manière dont l'intégration régionale peut être réalisée et contribue au développement. Elle a bâti un espace économique et de libre circulation unique dans lequel plus de 480 millions de citoyens européens peuvent se déplacer, étudier, travailler et résider. L'UE met progressivement en place, en son sein, un **marché du travail intégré** et a créé des systèmes permettant la reconnaissance des qualifications professionnelles et la transférabilité des droits sociaux et droits à pension d'un État membre à l'autre. La mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur de l'UE a eu de nombreux effets positifs, dont un renforcement de la convergence économique et un partage des compétences entre les États membres, une augmentation des envois de fonds au sein de l'Union et une moindre pression sur les marchés du travail confrontés à un chômage élevé. Certains instruments juridiques¹³ de l'UE accordent à des ressortissants de pays tiers un droit à la mobilité qui leur permet d'élire résidence et de travailler dans un autre État membre.

Dans l'**économie mondialisée** et hautement compétitive d'aujourd'hui, et malgré les chiffres actuellement élevés du chômage dans l'Union, l'immigration de travailleurs non ressortissants de l'UE jouera également un rôle dans les efforts que l'Union déploie pour se doter d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et capable de s'adapter, qui permette de faire face aux changements économiques et démographiques. L'UE est résolue à utiliser au mieux la main-d'œuvre dont elle dispose, en ce compris les migrants qui résident déjà légalement sur son territoire, tout en offrant des possibilités de migration économique légale dans les secteurs où se font jour des pénuries de main-d'œuvre et de compétences.

Étant donné l'accroissement de la mobilité internationale (de la main-d'œuvre), il importe d'accélérer les travaux dans les domaines tels que la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger et l'étude de la portabilité des droits à pensions et autres droits à prestation sociale, y compris au niveau international lorsque c'est possible. Par exemple, le Conseil interinstitutions pour la protection sociale, dont la création a été décidée par le G20 en 2011, devrait envisager de traiter la question de la protection sociale des migrants.

La **mobilité régionale de la main-d'œuvre** est aussi un élément essentiel des migrations dans les régions en développement, où elle constitue une stratégie de survie. Cette mobilité contribue à rapprocher l'offre de la demande sur le marché du travail. À mesure que progresse la redistribution de la richesse au niveau mondial, plusieurs pays en développement deviennent des pays de destination pour les flux migratoires interrégionaux de main-d'œuvre. De fait, la crise économique mondiale a entraîné une mobilité accrue de la main-d'œuvre des États membres de l'UE vers certains pays d'Amérique latine et d'Afrique. Cependant, les cadres de gouvernance relatifs aux migrations de travailleurs sont encore peu développés dans de nombreux pays de destination à revenu faible ou intermédiaire, et ils devraient être

¹³ Directive sur les résidents de longue durée (2003/109/CE) ou directive «carte bleue» (2009/50/CE)

consolidés afin de renforcer l'impact des migrations sur le développement et d'assurer une protection adéquate et un niveau de vie décent aux travailleurs migrants.

Une attention particulière devrait aussi être prêtée dans ce domaine au rôle des **organisations régionales**, car celles-ci sont bien placées pour améliorer la gouvernance en matière de mobilité régionale des travailleurs. L'Union européenne aspire à partager l'expérience qu'elle a acquise dans la gestion de la mobilité de la main-d'œuvre, y compris avec les organisations régionales de pays à revenu faible ou intermédiaire.

5.2. Messages clés pour le DHN

- *Tous les États devraient réexaminer les barrières actuelles à la mobilité des personnes afin de lever celles qui ne sont pas justifiées du point de vue de la sécurité et font inutilement obstacle à la compétitivité économique et à l'intégration régionale. Il conviendrait de veiller particulièrement à faciliter l'accès des voyageurs de bonne foi ainsi qu'à réduire les coûts d'obtention des documents nécessaires et les frais de recrutement. Dans ce contexte, l'organisation d'une conférence sur la mobilité internationale de la main-d'œuvre et le développement sous l'égide des Nations unies devrait être envisagée.*
- *Il importe de soutenir tant les processus que les organisations régionales promouvant des migrations intra-régionales ordonnées et la mobilité entre pays en développement.*
- *La mobilité intra-régionale de la main-d'œuvre, de même que la mise en place de programmes de développement des compétences et de dispositifs de certification et de reconnaissance des qualifications, devraient être encouragées, surtout dans les secteurs qui manquent de personnel qualifié et qui tireraient profit de la venue de travailleurs migrants. Parallèlement à cela, il faudrait disposer d'un tableau d'ensemble fiable de l'évolution des besoins de compétences selon les régions¹⁴ qui serve à guider les programmes de développement des compétences et à informer sur les possibilités de mobilité.*
- *La migration circulaire devrait être facilitée afin de stimuler le développement économique et social des pays d'origine et de destination.*
- *Il convient d'encourager l'octroi d'un accès effectif à la sécurité sociale dans les pays d'accueil ainsi que la portabilité des droits sociaux et droits à pension, y compris par la signature d'accords bilatéraux ou régionaux, car cela pourrait également favoriser la mobilité et la migration circulaire tout en faisant perdre de son intérêt au travail clandestin.*

6. RENFORCER LE LIEN ENTRE MIGRATION ET DEVELOPPEMENT: PROCHAINES ETAPES POUR L'UE

Les messages clés énoncés plus haut s'adressent à la communauté internationale. Cependant, l'UE peut faire beaucoup, et se doit d'agir, dans le cadre de ses propres politiques et programmes.

Dans le contexte de sa politique migratoire extérieure, elle a déjà bien progressé dans la maximisation des effets positifs que les migrations vers son territoire exercent sur le développement des pays d'origine. Elle est déterminée à cet égard à poursuivre le travail dans

¹⁴ L'UE a mis en place dans ce but un «panorama européen des compétences» (les travaux à ce sujet se poursuivent): <http://euskillsparorama.ec.europa.eu/>.

ses domaines d'action «traditionnels» (envois de fonds, diasporas, fuite des cerveaux, migration circulaire).

Cependant, les défis et opportunités que représente le lien migration – développement pour les pays partenaires sont plus vastes et plus complexes que ceux qui ont été traités jusqu'à présent. La Commission veillera à ce que l'action future de l'UE en matière de développement et de migration devienne véritablement **globale** et aborde l'éventail complet des effets positifs et négatifs que les diverses formes de migration peuvent avoir sur le **développement économique, social et environnemental** durable dans les **pays d'origine et de destination** à revenu faible ou intermédiaire. Pour cela, il lui faut recentrer son action sur les problèmes de développement. Concrètement, cette approche globale implique de prendre des mesures, en particulier dans le contexte de la politique de développement de l'UE, qui permettent de traiter plus efficacement un certain nombre de questions, et ce notamment:

- **en étendant aux rapports Sud-Sud l'action qu'elle mène dans le cadre des volets «traditionnels» du domaine de la migration et du développement**, en particulier en trouvant les moyens de faciliter les envois de fonds entre pays en développement et en encourageant les études destinées à mettre en lumière le rôle que jouent les diasporas installées dans les pays à revenu faible ou intermédiaire en tant qu'acteurs du développement dans leurs pays d'origine;
- en étudiant les moyens de réduire le coût et d'accroître les effets positifs des migrations et de la mobilité pour les **pays de destination** à revenu faible ou intermédiaire, l'accent étant mis surtout sur les flux intra-régionaux. À cet égard, il convient de promouvoir la **cohérence entre les politiques nationales de l'emploi et une migration active de la main d'œuvre**;
- en approfondissant notre compréhension des **conséquences économiques et sociales des migrations** sur le développement, en particulier dans des secteurs tels que la santé, l'éducation, l'emploi et l'agriculture;
- en prenant des mesures pour **intégrer pleinement la problématique de la migration forcée dans les travaux sur le lien entre migration et développement** et pour faire en sorte d'inclure les réfugiés et autres victimes de la migration forcée dans la planification à long terme du développement. En particulier, la Commission plaidera pour que les réfugiés de longue durée soient inclus dans les programmes de développement, et elle œuvrera en ce sens, afin que les pays d'accueil prennent en considération la situation de ces personnes et la contribution positive qui pourrait être la leur, l'objectif étant d'éviter les déplacements futurs et d'encourager la recherche de solutions durables.
- en poursuivant l'étude des liens entre le **changement climatique**, la **dégradation de l'environnement** et les **migrations**, en ce compris l'importance que revêtent l'adaptation au changement climatique et la réduction des risques de catastrophes dans la prévention des déplacements de population, et en réfléchissant aux réponses possibles, notamment au rôle de la migration en tant que stratégie pour renforcer cette adaptation et cette réduction des risques;
- en poursuivant l'étude également des liens entre **mobilité et développement**, et notamment du rapport entre mobilité interne et mobilité internationale et entre mobilité et urbanisation.

En outre, dans le contexte de l'AGMM et du programme pour le changement, la Commission promouvra la **gouvernance des migrations** et la **cohérence effective des politiques** à tous

les niveaux afin d'exploiter le potentiel des migrations et de la mobilité en tant que **vecteurs de développement**. La Commission entreprendra, en particulier les actions suivantes:

- i. elle promouvra l'intégration des **migrations dans les stratégies de développement**. En ce qui concerne les propres mécanismes de coopération au développement de l'UE, la Commission poursuivra ses financements thématiques ciblés et redoublera d'efforts pour inclure, chaque fois que c'est opportun, la dimension «migration» dans les initiatives de développement portant sur d'autres secteurs. Elle se tient prête aussi à aider les pays en développement à intégrer cette dimension, notamment en apportant son soutien aux profils migratoires étendus et aux stratégies nationales en matière de migration;
- ii. elle **renforcera la gouvernance des migrations et la coopération à l'intérieur des pays en développement et entre eux**, en particulier sur le plan régional, afin d'améliorer les résultats en termes de développement pour les pays d'origine, de transit et de destination. La Commission est prête à soutenir un renforcement des capacités dans tous les domaines pertinents, en partageant son expertise en matière de protection des droits de l'homme des migrants, d'intégration, de systèmes de migration de main-d'œuvre, d'asile et de protection internationale, de lutte contre le trafic et la traite des êtres humains, de gestion intégrée des frontières, etc. Les mesures prises à cet égard devraient être entièrement conformes aux objectifs en termes de migration des stratégies de développement concernées;
- iii. elle continuera d'encourager l'adoption d'une **approche centrée sur les migrants** en tant que priorité commune à toutes les actions de l'UE relatives aux migrations et au développement, dont le but doit être d'aider les migrants à exercer plus efficacement leur rôle d'acteurs du développement. Les initiatives devraient aussi reposer sur une conscience claire de l'incidence de ces actions sur les personnes et les communautés, en ce compris les migrants eux-mêmes, les communautés d'accueil et les personnes «laissées au pays».

La Commission rendra compte des progrès réalisés dans le cadre des initiatives précitées dans son rapport sur l'AGMM, publié tous les deux ans, ainsi que dans ses rapports sur la mise en œuvre du programme pour le changement.

7. CONCLUSION

L'Union européenne a créé un espace de libre circulation des personnes entre les pays d'Europe, qui est source d'inspiration pour beaucoup dans le monde. Dans un esprit de partenariat, elle a mis en œuvre, la première, une politique migratoire extérieure qui est à la fois globale et équilibrée. L'UE est le premier donateur d'aide au développement dans le monde et son soutien restera important dans les années à venir. Elle est toute disposée à partager cet acquis avec les pays et organisations que cela intéresse. Elle forme le vœu que le DHN de 2013 marque le début d'une nouvelle ère de coopération mondiale en matière de migration et de développement.

La Commission appelle toutes les agences et organisations internationales concernées œuvrant dans le domaine des migrations et du développement à adopter une **approche plus cohérente, plus globale et mieux coordonnée au niveau mondial**. Il importe de permettre à la communauté internationale de tirer avantage des opportunités et de surmonter les défis liés aux migrations internationales. Avec la mondialisation, tous les pays sont aujourd'hui confrontés à des problèmes similaires, dans le domaine des migrations et du développement comme ailleurs. Or, les États abordent cette situation différemment car ni leurs priorités, ni leur taille, ni leurs caractéristiques démographiques et économiques ne sont les mêmes. Une

coopération est donc nécessaire au niveau international pour faire en sorte que les personnes qui migrent dans l'espoir d'une vie meilleure puissent exercer leurs droits en toute sécurité.

La Commission appelle les responsables et praticiens des politiques de **développement** à s'impliquer davantage dans le renforcement du lien migration – développement, à la fois par une meilleure intégration des questions de migration et de mobilité dans la planification du développement et par une participation plus active dans les enceintes internationales spécialisées. Les processus de développement reposent sur la mobilité, qui est nécessaire pour assurer une répartition efficace de la main-d'œuvre et qui facilite les transferts de capital social, financier et humain. Le développement favorise lui aussi la mobilité en dotant les personnes de ressources accrues qui leur permettent de migrer à la recherche de nouvelles opportunités. Un certain nombre de processus continueront de favoriser la mobilité à l'avenir, dont la redistribution des richesses à l'échelle mondiale et l'intégration économique régionale et internationale, ainsi que la dégradation de l'environnement liée au changement climatique. Pour être adaptée au 21ème siècle, la réflexion sur le développement doit par conséquent intégrer pleinement le rôle que jouent la migration et la mobilité en tant que vecteurs de développement, et reconnaître l'importance essentielle de l'efficacité de la gouvernance des migrations pour limiter les effets négatifs de la migration sur le développement.

Enfin, la Commission appelle les responsables et praticiens des politiques en matière de **migration** à tenir pleinement compte des problèmes de développement dans ces politiques et à prendre plus nettement la responsabilité du respect et de la protection des droits de l'homme de tous les migrants dans tous les aspects de la gouvernance des migrations. Qui dit migration et mobilité, dit liberté, c'est-à-dire l'opportunité et la capacité données à tout individu d'influer sur sa situation économique et sociale. Le respect des droits de l'homme a une incidence qui va bien au-delà des migrants pris individuellement, en ce sens qu'il profite également à leur communauté d'origine comme à celle dans laquelle ils vivent et travaillent. Donner aux personnes le pouvoir d'exercer leurs droits est une stratégie gagnante tant du point de vue de l'efficacité de la gouvernance des migrations que de la durabilité du développement.

Le DHN de 2013 doit nous aider à répondre aux défis actuels de notre monde, notamment en promouvant l'inclusion de la migration et de la mobilité en tant que priorité transversale manifeste dans le cadre de développement pour l'après-2015, et en tant que vecteur reconnu du développement au plan mondial.