

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE PARITAIRE ACP-UE

Commission des affaires sociales et de l'environnement

8.3.2007

PROJET DE RAPPORT

sur les migrations de travailleurs qualifiés et leurs effets sur le développement national

Corapporteurs: Mme Sharon Hay Webster (Jamaïque) et
Mme Luisa Morgantini

PARTIE A: PROJET DE PROPOSITION DE RÉOLUTION

PR_INI

SOMMAIRE

	Page
PAGE RÉGLEMENTAIRE.....	3
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	4

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Au cours de sa réunion du 18 juin 2006, le Bureau de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE a autorisé sa commission des affaires sociales et de l'environnement à établir un rapport, conformément à l'article 2, paragraphe 8, de son règlement, sur les migrations de travailleurs qualifiés et leurs effets sur le développement national.

Au cours de sa réunion du 17 juin 2006, la commission des affaires sociales et de l'environnement a nommé Mme Sharon Hay Webster (Jamaïque) et Mme Luisa Morgantini, corapporteurs.

La commission des affaires sociales et de l'environnement a examiné le projet de rapport au cours de sa réunion du ...

Au cours de cette dernière réunion, elle a adopté la proposition de résolution ...

Étaient présents au moment du vote: ...

La résolution a été mise aux voix le ...

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les migrations de travailleurs qualifiés et leurs effets sur le développement national

L'Assemblée parlementaire paritaire,

- réunie à Wiesbaden (Allemagne) du 25 au 28 juin 2007,
- vu les articles 177, 178, 179, 180, 181 et 181 bis du Traité établissant la Communauté européenne,
- vu l'Accord de partenariat entre les membres du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 (l'"Accord de Cotonou")¹, modifié à Luxembourg le 25 juin 2005², et notamment son article 13 sur les migrations,
- vu la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée "Migration et développement: des orientations concrètes" (COM(2005)0390),
- vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée "Stratégie d'action communautaire concernant la pénurie de ressources humaines dans le secteur de la santé dans les pays en développement" (COM(2005)0642),
- vu la communication de la Commission au Conseil intitulée "Contribution à la position de l'Union européenne pour le dialogue de haut niveau des Nations unies sur les migrations internationales et le développement" (COM(2006)0409),
- vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée "L'approche globale de la question des migrations un an après: vers une politique globale européenne en matière de migrations" (COM(2006)0735),
- vu le programme d'action relatif à l'immigration légale (COM(2005)0669) de la Commission,
- vu la déclaration commune Afrique-UE sur la migration et le développement, adoptée lors de la conférence ministérielle UE-Afrique qui s'est tenue à Tripoli les 22 et 23 novembre 2006,
- vu le résultat de la conférence ministérielle UE-Afrique sur les migrations et le développement qui s'est tenue à Rabat les 10 et 11 juillet 2006,
- vu la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies A/RES/61/208 sur les migrations internationales et le développement,
- vu les conclusions des Conseils européens de décembre 2005, mars 2006 et décembre 2006,

¹ JO L 317 du 15.12.2000, p. 3.

² JO L 287 du 28.10.2005, p. 4.

- vu les résultats du dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement de l'Assemblée générale des Nations unies, qui a eu lieu à New York les 14 et 15 septembre 2006,
- vu le rapport du Secrétaire général des Nations unies intitulé "Migrations internationales et développement" (A/60/871),
- vu le rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales d'octobre 2005, intitulé "Les migrations dans un monde interconnecté: nouvelles perspectives d'action"¹,
- vu le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques de juin 2006 sur l'"incidence des migrations sur les pays d'origine: ce que nous savons",
- vu le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques de 2002 intitulé "Mobilité internationale des travailleurs hautement qualifiés",
- vu le rapport de la Banque mondiale intitulé "Perspectives économiques mondiales 2006: implications économiques des envois de fonds et de la migration internationale"²,
- vu le rapport 2001 du Programme des Nations unies pour le développement intitulé "Développement humain",
- vu sa résolution du 6 juillet 2006 sur le développement et la migration (P6_TA(2006)0319),

- A. considérant que le droit de s'expatrier est un droit inaliénable de la personne,
- B. considérant que les migrations internationales sont devenues une question prioritaire dans les préoccupations internationales, qui a été traitée au niveau politique, mondial, européen et euro-africain, et considérant qu'il est de plus en plus admis que les migrations et le développement sont étroitement liés et qu'ils peuvent s'influencer,
- C. considérant qu'il existe un consensus de plus en plus fort dans les milieux politiques sur le fait qu'une meilleure gestion des migrations pourrait engendrer des bénéfices très importants, peut-être plus importants que l'élimination des obstacles au commerce mondial,
- D. considérant que l'Europe, tant au niveau communautaire qu'au niveau des États membres, n'a pas encore adopté une politique intégrée des migrations et que les politiques en matière de migrations, de développement, de commerce et de sécurité sont dirigées par des départements distincts, sans liaison entre eux,
- E. considérant qu'il n'y a pas d'accord international sur l'impact réel des migrations des travailleurs (hautement) qualifiés sur les pays d'origine et que le débat sur la fuite des cerveaux continue d'être marqué par une très grande confusion et frustration, essentiellement en raison de l'absence de données statistiques fiables et de l'absence

¹ www.gci.org

² <http://www.worldbank.org/globaloutlook>

d'études d'évaluation d'impact d'éventuelles recommandations politiques en vue de faire face au phénomène de la fuite des cerveaux,

- F. considérant que la question de la fuite des cerveaux n'a pas été suffisamment approfondie dans le cadre du dialogue ACP-UE,
- G. considérant que dans la plupart des pays ACP, plus de 10 % de la population adulte qui a reçu une éducation tertiaire a émigré dans l'Union européenne, et que l'Afrique sub-saharienne est la région la plus sévèrement touchée par l'émigration des travailleurs qualifiés: l'ensemble de la région connaît un taux de population ayant un degré d'éducation tertiaire et vivant dans les pays de l'OCDE supérieur à 20 % du total¹, et certains petits pays atteignent un taux dramatique de 80 %²,
- H. considérant qu'alors que les principaux centres de migrations sont l'Asie et l'Amérique latine, les migrants hautement compétents en Europe viennent essentiellement d'Afrique (13,5 % des résidents hautement qualifiés de l'UE nés dans des pays qui n'appartiennent pas à l'OCDE, mais vivent dans l'UE)³,
- I. considérant que le programme de développement des Nations unies a déterminé que la fuite des cerveaux représente une perte de milliards de dollars pour les pays en développement⁴, vu l'importance de la connaissance en tant que facteur décisif de croissance dans un monde globalisé,
- J. considérant qu'en Afrique sub-saharienne, l'exode des compétences peut conduire à des pénuries dans des secteurs vitaux, particulièrement ceux de la santé et de l'éducation, ce qui a des conséquences dévastatrices sur la mise à disposition et la qualité de ces services essentiels,
- K. considérant que beaucoup de pays européens ont adopté une législation destinée à faciliter l'arrivée des travailleurs hautement qualifiés, notamment en mettant en place des politiques d'admission sélectives des migrants, couvertes par le terme d'"immigration sélective", en se plaçant dans la course avec l'Amérique du Nord pour attirer les meilleurs éléments des pays en développement, ce qui a aggravé l'hémorragie des compétences dans de nombreux pays du Sud, et cela d'une manière dramatique dans le cas des pays d'Afrique sub-saharienne,
- L. considérant qu'alors que l'Europe et les pays ACP se sont engagés à réaliser les objectifs de développement du Millénaire, y compris l'objectif n° 2 (réaliser l'éducation primaire universelle), l'objectif n° 4 (réduire la mortalité infantile), l'objectif n° 5 (améliorer la santé maternelle) et 6 (combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies), la réalisation de ces objectifs pourrait être menacée par l'exode massif de professeurs, médecins et infirmières de l'Afrique sub-saharienne vers les pays de l'OCDE,
- M. considérant que la migration des travailleurs qualifiés des pays en développement

¹ OCDE (2006) "Incidence des migrations sur les pays d'origine: ce que nous savons".

² Rapport du Secrétaire général des Nations unies intitulé "Migrations internationales et développement" (A/60/871).

³ OCDE (2006) "Incidence des migrations sur les pays d'origine: ce que nous savons".

⁴ PNUD (2001) Rapport 2001 "Développement humain".

vers l'Europe est alimentée par des facteurs économiques (pauvreté, sous-développement, bas salaires, système d'éducation insuffisant, vieillissement et diminution de la population dans les pays de l'OCDE entraînant à une pénurie de main-d'œuvre), des facteurs politiques (violence, conflits, répression politique, particulièrement à l'encontre des intellectuels, aggravée par leur exil) et - surtout pour les pays africains - par la proximité géographique, un langage commun et des liens coloniaux,

- N. considérant que la migration des compétences peut avoir des conséquences positives pour le migrant individuel, comme de meilleures perspectives économiques et des salaires plus élevés,
 - O. considérant qu'une intégration difficile des migrants dans les pays d'accueil, des discriminations et un "gaspillage des cerveaux" (dénomination du phénomène par lequel un migrant est engagé en dessous de son niveau de compétences) peuvent freiner la progression des carrières,
 - P. considérant que les remises des travailleurs émigrés constituent la deuxième source la plus importante de financement extérieur des pays en développement et que jusqu'à 20 % de leur valeur sont absorbés par les coûts de transfert,
 - Q. considérant que l'efficacité de codes de conduite volontaires sur le recrutement éthique a été mise en question par des experts et des praticiens, et cela d'autant plus lorsqu'il est limité au secteur public,
 - R. considérant que les migrations circulaires (permettant des mouvements dans les deux sens entre les pays d'origine et de destination) offrent davantage de possibilités de développement du pays hôte et des pays d'origine, et qu'elles devraient par conséquent être encouragées et facilitées,
 - S. considérant que les migrations de retour ont de plus grandes chances d'avoir un effet sur l'exode des compétences et d'encourager le développement lorsqu'elles se fondent sur le retour volontaire des migrants dans leurs pays d'origine, particulièrement si elles sont adéquatement encouragées,
 - T. considérant que les migrants de retour au pays sont paradoxalement plus vulnérables au chômage dans leurs pays d'origine que les personnes qui n'ont jamais émigré,
 - U. considérant qu'il est prouvé que le rassemblement des migrants dans des associations nationales ou transnationales de migrants, comme les diasporas, et la canalisation de leurs activités sur le développement, phénomène connu sous le nom de "codéveloppement", peuvent avoir des résultats très positifs, tant pour les pays qui reçoivent que pour ceux qui donnent,
1. demande aux États membres de l'UE et aux pays ACP de redoubler d'efforts pour respecter leur engagement en ce qui concerne la réalisation des objectifs de développement du Millénaire, en particulier, celui de réduire la pauvreté de moitié dans le monde d'ici à 2015;
 2. souligne le fait que les bénéfices potentiels d'une migration internationale bien gérée

peuvent dépasser ceux générés par une libéralisation des échanges internationaux;

3. demande instamment à l'UE et aux pays ACP de faire face aux défis des migrations, y compris l'exode des compétences, dans un esprit de véritable partenariat pour le développement, sur la base de l'Accord de partenariat UE-ACP et plus particulièrement de son article 13, et de développer des politiques et des régimes de migration spécifiques à l'égard des pays en développement qui connaissent une migration de travailleurs qualifiés à grande échelle, plus particulièrement les pays d'Afrique sub-saharienne, afin de compenser les effets économiques et sociaux défavorables des migrations de travailleurs qualifiés;
4. exprime sa préoccupation devant la politique actuelle de migration de l'UE centrée sur les priorités sécuritaires plutôt que sur les priorités de développement;
5. souligne la nécessité de politiques de migration intégrées aux niveaux international, régional (y compris les niveaux UE et ACP) et national, en assurant que la priorité est donnée aux préoccupations relatives aux migrations dans les stratégies de réduction de la pauvreté, ainsi qu'à la cohérence de toutes les politiques susceptibles d'influencer les migrations comme l'agriculture, la pêche, le commerce, le développement, la sécurité et la justice, et les affaires intérieures;
6. demande instamment à la Commission et aux États membres de l'UE de traiter conjointement les politiques de migration et de développement et d'explorer les synergies possibles entre celles-ci de façon à accroître l'efficacité de chacune de ces deux politiques;
7. demande au Conseil de l'Union européenne de prendre les mesures appropriées pour garantir que les États membres de l'UE améliorent la coordination entre leurs différents ministères compétents pour les politiques liées aux migrations;
8. estime qu'une politique commune des migrations au niveau de l'UE impose la codécision avec le Parlement et le vote à majorité qualifiée au Conseil; demande au Conseil d'agir en ce sens;

Codes de conduite

9. se félicite des conclusions du Conseil de l'UE d'avril 2006 en vue de lutter contre la pénurie de personnel de santé dans les pays en développement;
10. demande à la Commission et aux États membres de l'UE de développer et de mettre en œuvre, comme indiqué dans les conclusions d'avril 2006, un code de conduite de l'UE pour le recrutement éthique du personnel de santé et félicite les États membres de l'UE qui, comme le Royaume-Uni, l'ont déjà fait;
11. souligne qu'un code de conduite volontaire sur le recrutement éthique, d'autant plus s'il est limité au secteur public, n'est en aucune façon suffisant pour pallier les conséquences de l'exode massif des travailleurs qualifiés;

Investir dans l'éducation

12. demande à l'Union européenne et aux pays ACP d'accroître fortement les investissements en matière de formation et d'éducation dans les pays en développement, en plaçant l'accent sur les secteurs qui souffrent d'une pénurie de main-d'œuvre, spécialement la santé et l'éducation, par la création de centres d'excellence régionaux ou nationaux;
13. estime que les États membres de l'UE et les pays en développement devraient adopter des initiatives proactives pour combler l'insuffisance des qualifications en investissant des ressources suffisantes dans ce secteur; rappelle qu'il appuie l'objectif "20/20": 20 % de l'aide publique du Nord et 20 % des budgets nationaux du Sud, consacrés aux services sociaux fondamentaux (santé et éducation);
14. demande aux pays en développement d'investir le bénéfice tiré de la conjoncture favorable du secteur du pétrole dans des stratégies et des programmes à long terme d'éducation et de formation;
15. encourage les pays ACP à créer des conditions économiques, politiques et sociales meilleures qui encourageront les travailleurs qualifiés à rester dans leurs pays d'origine;

Gaspillage de cerveaux

16. souligne les effets négatifs du gaspillage des cerveaux pour tous les acteurs en cause puisque les pays hôtes ne peuvent pas mettre à profit les qualifications du migrant, que les pays d'origine sont confrontés à une perte d'investissement, et que le migrant travaille en dessous de son niveau de qualification;
17. demande instamment à la Commission, aux États membres de l'UE et aux pays ACP de prendre des mesures décisives pour réduire le gaspillage des cerveaux comme la reconnaissance mutuelle internationale ou bilatérale des diplômes et des qualifications, et de faire des efforts spécifiques pour lutter contre les discriminations lors du recrutement;
18. demande à la Commission de présenter des propositions en ce qui concerne l'établissement d'un système européen d'équivalence des diplômes étrangers;

Remises des travailleurs émigrés

19. rappelle que les remises des travailleurs émigrés sont et devraient rester des fonds privés, qu'aucune utilisation obligatoire des fonds transférés par les émigrés ne peut être imposée aux individus et que ces fonds ne peuvent en aucune façon se substituer à l'aide officielle au développement;
20. demande à l'UE et aux gouvernements ACP de mettre en œuvre et d'appliquer des politiques afin de maximiser l'impact positif des remises de fonds en obtenant des flux plus importants, plus rapides, meilleur marché et mieux canalisés;
21. en particulier, demande à la Commission, aux États membres de l'UE et aux pays ACP d'appliquer des politiques en vue de:
 - améliorer et élargir l'accès aux institutions financières pour les migrants et leurs

familles ("banking the unbanked")¹,

- appuyer et encourager activement les institutions financières à explorer des stratégies en vue d'abaisser le coût d'envoi des fonds dans le pays d'origine, particulièrement en développant l'utilisation des nouvelles technologies,
- encourager le transfert de fonds vers le pays d'origine par l'exemption fiscale tant dans le pays d'origine que dans le pays de destination,
- encourager l'orientation des fonds rapatriés vers des projets de développement (essentiellement axés sur l'éducation et la santé) en complétant les fonds rapatriés par des contributions gouvernementales nationales et locales (*matching funds*)²,
- créer des produits financiers innovants pour les migrants comme des "comptes d'épargne pour le développement" exemptés de taxes dans les pays d'accueil où les migrants peuvent épargner des fonds destinés à être transférés ultérieurement,
- orienter les fonds rapatriés vers des investissements productifs en facilitant l'accès au crédit des microentreprises et des PME et en améliorant l'éducation des migrants et de leurs familles en matière de finance,
- accélérer et rendre plus sûrs les transferts de fonds des immigrés vers leurs pays d'origine afin d'encourager les migrants à utiliser des systèmes de transfert officiels et assurer la transparence des transactions financières par les "canaux informels", particulièrement les réseaux hawala,

22. met cependant en garde contre le risque d'une surréglementation des flux financiers qui pourrait empêcher ou rendre difficile le flux des rapatriements de fonds et demande aux États membres de l'UE et au Parlement européen de garder cette préoccupation à l'esprit lorsqu'ils examineront la proposition de directive de la Commission sur les services de paiement COM(2005)0603;

Migrations circulaires

23. demande aux États membres de l'UE et aux pays ACP d'encourager les migrations circulaires en convenant de mesures concrètes en vue d'accroître la flexibilité des conditions et des procédures d'entrée et de réadmission dans les deux pays, de destination et d'origine, ainsi que de contrats plus longs et plus souples, et d'options de retour pour les migrants circulaires;

24. demande aux États membres de l'UE et aux pays ACP d'encourager la migration circulaire en créant des systèmes de "postes doubles" pour le personnel du secteur public dans les pays du Sud (enseignants, chercheurs et médecins); demande une fois de plus à la Commission d'effectuer une étude sur les expériences faites dans les États membres en matière de "postes doubles";

25. estime que la directive sur les travailleurs hautement qualifiés, à l'heure actuelle en préparation à la Commission, devrait donner toute l'attention requise au statut des

¹ Expression utilisée par la Commission du développement international de la Chambre des Communes au Royaume-Uni.

² Ces politiques ont été testées avec succès avec le programme mexicain "Dos por uno" et l'initiative italienne "Juntos por los Andes" pour les Andéens.

- migrants qualifiés afin d'encourager leur migration circulaire et/ou leur retour temporaire;
26. demande aux États membres de l'UE et aux pays ACP de prendre les mesures nécessaires pour assurer la transférabilité des pensions ainsi que des prestations d'assurance santé au bénéfice des migrants qui rentrent dans leurs pays d'origine ou, comme autre solution, la possibilité de revenir, pour recevoir des soins de santé, dans le pays où les services ont été prestés;
 27. demande aux États membres de l'UE et aux pays ACP d'examiner les accords de double nationalité afin d'encourager les migrations circulaires et les retours temporaires;
 28. demande à l'UE d'offrir aux candidats potentiels au retour, la possibilité de pouvoir revenir dans l'Union européenne pendant un certain temps après le rapatriement initial;
 29. demande à l'UE de prévoir des initiatives spécifiques, voire une ligne budgétaire spécifique, pour encourager le retour volontaire des migrants dans le cadre du programme thématique de coopération avec les pays tiers en matière de migration et d'asile, avec notamment:
 - la participation des migrants rentrés au pays à des programmes de développement dans le cadre desquels ils peuvent exploiter avec succès les compétences qu'ils ont acquises et s'assurer une véritable réintégration dans la communauté,
 - l'octroi aux candidats potentiels au retour d'encouragements professionnels et financiers et la mise à disposition d'infrastructures adéquates pour développer leurs qualifications professionnelles,
 - un meilleur accès aux prêts et à la formation à la gestion pour les migrants rentrés au pays afin d'encourager la création de petites entreprises,
 30. reconnaît l'importance des diasporas et des associations de migrants pour renforcer les relations entre l'UE et les pays d'origine, particulièrement dans le domaine de la migration; demande une coopération plus étroite entre les institutions des pays en développement et les États membres, y compris la réalisation de projets de codéveloppement;
 31. estime que le codéveloppement, qui consiste en la reconnaissance et l'encouragement du rôle que jouent les diasporas au service du développement de leurs pays d'origine, devrait être entièrement reconnu au niveau européen;
 32. demande aux pays hôtes et aux pays d'origine d'appuyer, sur le plan logistique et financier, les initiatives des diasporas et associations de migrants ayant pour objectifs l'intégration des migrants, les transferts collectifs de fonds vers les pays d'origine ainsi que les projets d'investissement dans ces pays;
 33. reconnaît et encourage la forte participation des diasporas à la promotion des échanges et de la coopération économique entre les pays hôtes et les pays d'origine, surtout par la suppression des obstacles dus au manque d'information;
 34. encourage les diasporas à participer aux transferts de qualifications et de connaissances, et à les faciliter, notamment en renforçant les liens entre les travailleurs qualifiés qui vivent dans des pays de l'OCDE et ceux qui restent aux pays d'origine, par la création de

réseaux transnationaux de scientifiques et de chercheurs, d'universités digitales, et par l'encouragement du e-learning; se félicite des programmes gérés dans ce domaine par l'Organisation internationale des migrations (OIM), et du programme TOKTEN (transfert des connaissances par les expatriés) des Nations unies;

35. reconnaît la contribution importante des ONG dans l'amélioration des flux des migrations et particulièrement grâce à l'accroissement de la contribution des migrants au développement de leur propre pays et demande une aide adéquate aux ONG actives dans le domaine des migrations;
36. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil ACP-UE, à la Commission européenne, à l'Union africaine et aux gouvernements des États membres de l'UE et des pays ACP.