

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE PARITAIRE ACP-UE

Document de session

ACP-UE/100.012/B/2007/fin.

8.3.2007

RAPPORT

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

Commission des affaires sociales et de l'environnement

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

PARTIE B: EXPOSÉ DES MOTIFS

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les avantages potentiels (des migrations internationales) sont plus importants que les bénéfices potentiels d'une libéralisation des échanges internationaux.

Kofi Annan, "Migrations internationales et développement". Rapport du Secrétaire général, 18 mai 2006

Gérer plus efficacement les migrations est devenu la première priorité politique dans la plupart des pays développés et en développement. Cette question est particulièrement pertinente aujourd'hui vu la probabilité d'une persistance des migrations internationales, en raison du vieillissement des populations des pays de l'OCDE, d'une pénurie accrue de main-d'œuvre dans beaucoup de pays développés et du fossé persistant entre les revenus et les niveaux de vie des pays développés et ceux des pays en développement (OCDE, 2006).

Il est de plus en plus admis que les migrations, si elles sont bien gérées, peuvent engendrer des avantages importants, non seulement pour les migrants eux-mêmes mais également pour les pays d'origine et de destination. Pour que ce soit le cas, le lien de causalité entre migrations et développement devrait devenir cohérent. Le débat international sur les questions de migrations a récemment considérablement évolué dans cette direction.

Parmi les nombreuses questions soulevées en matière de gestion des migrations, une qui a traditionnellement beaucoup attiré l'attention est celle de la mobilité internationale des travailleurs qualifiés et hautement qualifiés, et de l'impact sur le développement de cette mobilité qu'on appelle généralement le problème de la fuite des cerveaux. Comme le suggère cette expression, ce phénomène a essentiellement été considéré d'un point de vue négatif.

En effet, la déclaration commune Afrique-UE sur les migrations et le développement, adoptée par l'UE et les représentants des gouvernements africains à Tripoli, les 22 et 23 novembre 2006, reconnaît "que les approches sélectives de la migration adoptées par des pays développés pourraient constituer une menace supplémentaire pour le développement économique et social de l'Afrique", et exprime des préoccupations au sujet de "la perte des investissements considérables faits par les gouvernements africains dans le domaine de la formation et de la mise en valeur des ressources humaines dans les secteurs prioritaires, ainsi que [de] l'impact négatif de la fuite des cerveaux sur ces secteurs".

Il n'y a pas de consensus international sur l'impact réel des migrations des travailleurs (hautement) qualifiés pour leurs pays d'origine, des experts et institutions renommés publient des études dont les conclusions sont contradictoires. Le débat sur l'exode des compétences est toujours marqué par une grande confusion et frustration, en raison essentiellement de l'absence de données statistiques fiables et du manque d'études d'évaluation d'impact sur les recommandations politiques à envisager pour faire face au phénomène de la fuite des cerveaux.

La Commission globale sur les migrations internationales (GCIM)¹ va plus loin et indique que "la notion d'"exode des cerveaux" est quelque peu dépassée car elle implique qu'un migrant quittant son pays n'y retournera pas. De nos jours, il faut valoriser la croissance de la mobilité des personnes en promouvant l'idée de "circulation des cerveaux", selon laquelle les migrants retournent régulièrement ou occasionnellement dans leur pays et partagent les bénéfices des compétences et des ressources qu'ils ont acquises en vivant et travaillant à l'étranger. Comme il a été recommandé [par ailleurs], les pays de destination peuvent encourager la migration circulaire en établissant des dispositifs qui facilitent les déplacements des migrants entre leurs pays d'origine et de destination" (GCIM, p. 31). La Commission recommande aux gouvernements et aux employeurs d'"examiner conjointement les obstacles actuels à la mobilité des professionnels hautement qualifiés en vue d'éliminer ceux qui entravent inutilement la compétitivité économique" (GCIM, p. 79).

La réponse à la question de savoir si la migration de travailleurs qualifiés est une perte ou un avantage pour les pays relativement peu développés dépend du niveau et du point de vue de l'analyse (Wets, 2007). Au niveau individuel, la migration de travailleurs qualifiés n'est pas seulement un droit individuel inaliénable, mais elle semble également être une situation "gagnant-gagnant", sauf lorsque les individus n'ont pas la possibilité de travailler à leur niveau de qualifications (gaspillage des cerveaux).

Aux niveaux national et régional, la migration des travailleurs (qualifiés) a incontestablement des effets positifs pour les pays d'origine: diminution du chômage, rôle positif joué par les diasporas, effet positif des remises, stimulation des nouvelles générations à investir dans leur propre éducation. Cependant, la migration de travailleurs qualifiés peut représenter une perte considérable pour les pays qui ont fortement investi dans l'éducation, et la situation peut s'avérer dramatique dans des pays et secteurs spécifiques.

Le débat en revient à une question de seuil: il y a une limite inférieure en dessous de laquelle la société souffre des conséquences de toute migration de travailleurs qualifiés et hautement qualifiés parce qu'il n'y a pas de capacité de remplacement (désertification des cerveaux). Au-delà de ce seuil, la migration peut être positive jusqu'à ce que le nombre des travailleurs migrants atteigne la limite supérieure au-dessus de laquelle l'émigration de professionnels de haut niveau devient à nouveau problématique parce que la capacité de remplacement est épuisée. Entre ces deux limites, il est possible de parler de transfert des cerveaux, de circulation des cerveaux et même de gain de cerveaux. Au-dessus et en dessous des limites, il vaut mieux parler d'exode des cerveaux. Pour chaque pays, pour chaque région et même pour chaque secteur, les résultats sont différents (Wets, 2007).

¹ Le GCIM est un groupe de liaison entre différentes agences, composé d'experts de l'OIM, UNHCR, la Banque mondiale, l'OIT, l'OMS et l'ONUSIDA.

Le secteur de la santé peut être utilisé comme exemple dans différentes parties du monde. La migration du personnel qualifié a un impact majeur sur le secteur de la santé en Afrique sub-saharienne. Depuis 2000, par exemple, rien qu'au Royaume-Uni, près de 16 000 infirmières africaines ont présenté une demande de travail. En Zambie, seulement 50 des 600 docteurs en médecine formés depuis l'indépendance continuent de travailler au pays. Il y aurait à l'heure actuelle davantage de médecins originaires du Malawi qui pratiquent dans la ville de Manchester, au nord de l'Angleterre, que dans l'ensemble du Malawi (GCIM, 2005, 24). Au Zimbabwe également, l'exode des cerveaux a particulièrement touché les professions médicales. Selon des enquêtes récentes, plus de 80 % des médecins, infirmiers et thérapeutes qui ont obtenu un diplôme du département de médecine de l'Université du Zimbabwe depuis l'indépendance en 1980 sont partis travailler à l'étranger, essentiellement en Grande-Bretagne, Australie, Nouvelle-Zélande, au Canada et aux États-Unis (The Observer, dimanche 10 août 2003).

Différents calculs du seuil supérieur dont il est fait mention au paragraphe précédent¹ fondés sur des analyses économétriques de données de l'OCDE concluent qu'un exode modéré des compétences de 5 à 10 % de la population qualifiée a des effets plus positifs que négatifs sur les pays d'origine. Dans la plupart des pays, l'émigration des qualifications se situe dans la fourchette de 5 à 10 %. Mais une grande partie des pays pauvres sont confrontés à une émigration des compétences beaucoup plus élevée.

La perte de population qualifiée dépasse 80 % dans de petits pays comme la Guyane, le Surinam et la Jamaïque, notamment. La situation est également alarmante dans l'Afrique sub-saharienne et en Amérique centrale. Des pays comme le Mozambique, l'Ouganda ou le Ghana perdent près de la moitié de leurs travailleurs hautement qualifiés au profit des pays de l'OCDE (Docquier, op. CIT., 2007).

Conclusions et recommandations des corapporteurs

La mobilité des qualifications ne se traduit pas automatiquement en une "fuite des cerveaux". Dans un monde globalisé, dans le contexte de populations vieillissantes dans l'OCDE, des pénuries de main-d'œuvre accrues dans de nombreux pays développés et du fossé persistant entre les revenus et les niveaux de vie dans les pays développés et ceux en développement, les avantages de la mobilité des capitaux en dépasseront en principe les effets défavorables au niveau international.

Néanmoins, au niveau national, la situation pourrait être très différente. Des situations dramatiques dans certains pays et certains secteurs, qui mettent en danger le développement économique et social de pays entiers, ont été exposées d'une façon éclatante. Ces situations ne peuvent être ignorées ou négligées au bénéfice des effets favorables globaux d'une mobilité accrue des compétences au niveau international.

Les hommes politiques ont l'obligation de présenter une image fiable des conséquences des migrations des travailleurs qualifiés pour le développement national, dans des pays et des secteurs particuliers. Dans ce contexte, l'aide apportée à des réseaux de recherche sur les migrations dans les pays en développement, comme prévu dans le cadre des facilités ACP

¹ Docquier, Lohest et Marfouk (2007), Stark (2001).

pour les migrations, contribuera à apporter les outils nécessaires aux hommes politiques des pays du Sud.

Il est dès lors de l'obligation des hommes politiques de réagir rapidement aux effets parfois dévastateurs créés par une émigration massive de la population éduquée.

Avec la légitimité des parlementaires élus par l'UE et les pays ACP, vos rapporteurs ont essayé de contribuer à cet effort en présentant une analyse pragmatique et dépassionnée des données disponibles et, plus important encore, en présentant des recommandations politiques concrètes aux pays d'origine et de destination pour atténuer les effets négatifs de la migration des qualifications (fuite des cerveaux, désertification des cerveaux, gaspillage de cerveaux) et maximiser les effets positifs (retour des cerveaux, circulation des cerveaux, réserve de cerveaux, remises de fonds des expatriés, codéveloppement et rôle des diasporas).

Vos rapporteurs ont abordé cette tâche en ayant à l'esprit que les sujets de ce débat sont des êtres humains avec des liens culturels, des familles, des aspirations individuelles et pas seulement des marchandises économiques, et en estimant que c'est un droit inaliénable de la personne que de s'expatrier (en outre, des tentatives de limitation de ce droit pour faire face au phénomène de la fuite des cerveaux se sont avérées inefficaces et extrêmement coûteuses).

Les avantages de migrations internationales correctement gérées peuvent être énormes, mais ils ne pourront se concrétiser que si les migrations se font dans un esprit de véritable partenariat en faveur du développement, lorsque les pays développés se seront définitivement débarrassés de l'approche défensive et sécuritaire face aux migrations et lorsque les pays en développement auront abandonné l'attitude de ne compter que sur des ressources externes pour remédier aux carences internes.

Des développements récents du débat international sur les migrations et le développement sont prometteurs, notamment le fait même que les migrations et le développement apparaissent à présent inextricablement liés (ce qui constitue un changement par rapport à il y a trois ou quatre ans). Il est nécessaire de rester vigilant cependant pour éviter que les "initiatives en matière de migrations et de développement" ne masquent des tentatives de détourner les fonds destinés au développement pour pallier les pressions migratoires immédiates.

Les migrations internationales constituent un des grands défis du XXI^e siècle. Les avantages potentiels, comme déjà indiqué, sont énormes. Les conséquences d'un échec pourraient également être énormes, tant en termes de souffrances individuelles qu'en termes de condamnation de certaines nations à un sous-développement permanent.