Chapitre 2

Une nouvelle conception de l'émigration pour le siècle nouveau

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

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

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

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

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

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

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

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

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

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

Vieilles notions et idées neuves en matière de migrations

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

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

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

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

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

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

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

Penser et agir autrement en matière de migrations

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

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

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

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

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

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

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

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

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

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

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

— expliquer clairement aux immigrés ce que l'on attend d'eux et ce qu'ils peuvent espérer ;

— être prêts à expliquer aux électeurs la logique et le raisonnement qui sous-tendent les politiques d'immigration et à défendre le nouveau système contre ses détracteurs ;

— impliquer les immigrés et leurs pays d'origine en tant que partenaires à part entière dans la gouvernance du système de mobilité ;

— être prêts à réviser leurs positions sur l'immigration pour les mettre en phase avec l'évolution du contexte et les résultats des évaluations en cours.

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

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

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

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

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

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

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

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

L'âge de la mobilité

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

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

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

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

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

Encadré 2.2 (suite)

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

Notes :

* Les résidents de l'UE15 venus du reste de l'Europe et d'Afrique du Nord représentent 35 pour cent de l'ensemble des migrants faiblement qualifiés nés à l'étranger (Base de données de l'OCDE sur les immigrés et les expatriés).

** Les Africains hautement qualifiés représentent 13.5 pour cent des résidents hautement qualifiés de l'UE15 nés dans les pays non membres de l'OCDE (Base de données de l'OCDE sur les immigrés et les expatriés).

*** Ces pays mis à part, d'autres pays membres de l'OCDE envoient de forts contingents de migrants vers d'autres pays membres de l'OCDE (et de l'UE), comme l'Allemagne, les États-Unis, la France, l'Italie et le Royaume-Uni.

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

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

	Ressortissants étrangers[a]						Population née à l'étranger[a]					
	Total		Citoyens d'un autre pays de l'UE27		Citoyens d'un pays en dehors de l'UE27		Total		Née dans un autre pays de l'UE27		Née dans un pays en dehors de l'UE27	
	pour 1 000	% de la population	pour 1 000	% de la population	pour 1 000	% de la population	pour 1 000	% de la population	pour 1 000	% de la population	pour 1 000	% de la population
UE27	22 888	4.7	8 462 [b)]	1.7 [b)]	14 426 [b)]	2.9 [b)]	40 501	8.3	13 222 [c)]	2.7 [c)]	27 279 [c)]	5.6 [c)]
Allemagne	6 739	8.9	2 385	3.1	4 354	5.8	10 144	12.3	:	:	:	:
Autriche	777	9.5	272	3.3	505	6.2	1 234	15.1	489	6.0	745	9.1
Belgique	871	8.4	618	6.0	253	2.4	1 186	11.4	611	5.9	575	5.5
Bulgarie	26	0.3	:	:	:	:	104	1.3	:	:	:	:
Chypre [d]	65	9.4	35	5.1	30	4.3	116	13.9	44	5.3	72	8.6
Danemark	268	4.9	91	1.7	177	3.2	389	7.2	116	2.2	273	5.0
Espagne	1 977	4.6	594	1.4	1 383	3.2	4 790	11.1	1 405	3.3	3 385	7.8
Estonie	95	6.9	(3)	(0.2)	92	6.7	202	15.2	(10)	(0.8)	192	14.4
Finlande	108	2.1	46	0.9	62	1.2	156	3.0	63	1.2	93	1.8
France	3 263	5.6	1 278	2.2	1 985	3.4	6 471	10.7	2 125	3.5	4 346	7.2
Grèce	762	7.0	163	1.5	599	5.5	974	8.8	214	1.9	760	6.9
Hongrie	142	1.4	92	0.9	50	0.5	316	3.1	200	2.0	116	1.1
Irlande	223	5.5	152	3.7	71	1.8	585	14.1	429	10.3	156	3.8
Italie	2 402	4.1	:	:	:	:	2 519	4.3	:	:	:	:
Lettonie	103	3.9	(10)	(0.4)	93	3.5	449	19.5	43	1.9	406	17.6
Lithuanie	21	0.6	(5)	(0.1)	16	0.5	165	4.8	11	0.3	154	4.5
Luxembourg	177	39.0	:	:	:	:	174	37.4	:	:	:	:
Malte	13	3.2	6	1.5	7	1.7	11	2.7	4	1.0	7	1.7
Pays-Bas	699	4.3	261	1.6	438	2.7	1 736	10.6	354	2.2	1 382	8.4
Pologne	49	0.1	(12)	(0.03)	37	0.1	703	1.8	241	0.6	462	1.2
Portugal	449	4.3	90	0.9	359	3.4	764	7.3	178	1.7	586	5.6
Roumanie	26	0.1	:	:	:	:	103	0.6	:	:	:	:
Royaume-Uni	2 857	2.9	1 131	1.1	1 726	1.8	5 408	9.1	1 592	2.7	3 816	6.4
Slovaquie	22	0.4	(12)	(0.2)	(10)	(0.2)	124	2.3	106	2.0	18	0.3
Slovénie	37	1.9	(4)	(0.2)	(33)	(1.7)	167	8.5	14	0.7	153	7.8
Suède	463	5.1	205	2.3	258	2.8	1 117	12.4	558	6.2	559	6.2
Rép. tchèque	254	2.5	126	1.2	128	1.3	453	4.4	344	3.3	109	1.1

Notes :

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

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

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

d) Seulement pour la partie grecque de Chypre.

La fiabilité des données entre parenthèses est limitée en raison de la taille réduite de l'échantillon.

Source : Les données sont issues de : OCDE (2006), ONU (2006), *European Labour Force Survey* (LFS) modules ad hoc (2005), et statistiques nationales. Ce tableau a déjà été publié dans Münz *et al.* (2006*b*).

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

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

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

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

Source : OCDE (2005).

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

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

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

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

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

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

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

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

Source : OCDE (2005).

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

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

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

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

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

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

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

Le nouveau système de mobilité : préalables et difficultés.

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

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

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

Niveaux de gouvernance : qui fait quoi ?

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

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

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

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

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

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

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

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

Relever les défis de l'intégration

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

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

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

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

— la détermination de la Commission à contrôler les pratiques d'admission et d'intégration, ainsi que leurs résultats dans les États membres ;

— la capacité de la Commission à émettre de nouvelles directives pour augmenter les possibilités de l'immigration légale, et à proposer des accords flexibles pour séjourner et travailler dans l'Union européenne ;

— le courage de la Commission pour intervenir lorsque les États membres ne font pas suffisamment de progrès dans le domaine de l'intégration (c'est-à-dire en se montrant décidée à traiter durablement les problèmes récurrents de sa compétence juridique tout en ménageant les susceptibilités des États membres) ;

— la qualité des relations entre la société civile et la Commission européenne ;

— les ressources disponibles pour lancer de nouvelles initiatives et financer des politiques d'ajustement à l'échelle régionale ;

— le degré de cohérence entre la politique migratoire et d'autres domaines de son champ d'intervention, comme le commerce, le développement et les dimensions sociales de la mondialisation ;

— la capacité de la Commission à conclure des partenariats de mobilité avec les pays d'origine pour améliorer la gestion des flux et partager plus équitablement les coûts et les bénéfices qu'engendre l'augmentation de la mobilité.

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

Notes

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

Bibliographie

Aarts, R., G. Extra et K. Yağmur (2004), "Multilingualism in The Hague", *in* G. Extra et K.Yağmur (dir. pub.), *Urban Multilingualism in Europe. Immigrant Minority Languages at Home and School*, pp. 193–220, Multilingual Matters, Clevedon.

Abella, M. (2006), "Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration", UN/POP/MIG/SYMP/2006/03, Symposium international des Nations unies sur les migrations internationales et le développement, Turin.

Banque mondiale (2006), *Perspectives pour l'économie mondiale*, Banque mondiale, Washington, D.C.

Borodak, D. (2006), « Migration et développement économique en Moldavie », Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Cavounidis, J., N. Glytsos et T. Xenogiani (2002), "Migration in Greece", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Cnuced (2003), *Increasing the Participation of Developing Countries through Liberalization of Market Access in GATS Mode 4 for Movement of Natural Persons Supplying Services*, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Genève.

Commission européenne (2004), « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur » (présentée par la Commission), Commission des Communautés européennes [SEC (2004) 21], Bruxelles, 13.1.2004, COM(2004) 2 final.

Commission européenne (2005*a*), « Programme d'action relatif à l'immigration légale », COM(2005)669 final. Disponible sur : http://eur- lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0669fr01.pdf.

Commission européenne (2005*b*), « Programme commun pour l'intégration : Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne ». Disponible sur : http://eur- lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0389fr01.pdf.

Commission européenne (2005*c*), « Migration et développement », (COM/2005/0390). Disponible sur : http://eur- lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0390:EN:NOT.

Commission européenne, Direction générale pour la justice, la liberté et la sécurité (2007*a*), *Manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens.* Disponible sur : http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_fr.pdf.

Commission européenne (2007*b*), « Migrations circulaires et partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2007)248. Disponible sur : http://eur- lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0248fr01.pdf.

Conseil europeen (TAMPERE) (1999), « Conseil européen de Tampere, 15 et 16 Octobre 1999, conclusions de la présidence ».

Conseil europeen (2003), *Statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée*, Directive du Conseil européen 2003/109/EC.

Conseil europeen (2004*a*), « Le programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne ».

Conseil europeen (2004*b*), « Conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat », 2004/114/EC. Disponible sur : http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l33163a.htm.

Conseil europeen (2005), « Admission et séjour des chercheurs étrangers », directive du Conseil européen 2005/71/EC. Disponible sur : http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/i23023.htm.

Crul, M. (2007), *Pathways to Success for the Children of Immigrants*, Migration Policy Institute, Washington, D.C.

Dayton-Johnson, J. et L.T. Katseli (2006), « Migration, aide et commerce : plus de cohérence en faveur du développement », *Cahier de politique économique* n° 28, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

De Haas, H. (2006), "Engaging Diasporas: How Governments and Development Agencies Can Support Diaspora Involvement in the Development of Origin Countries", étude préparée par Oxfam Novib, La Haye.

Entzinger, H. (2004), *Integration and Orientation Courses in a European Perspective*, Rapport d'expertise rédigé pour le Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Rotterdam. http://www.bamf.de/template/zuwanderungsrat/expertisen/expertise_entzinger.pdf.

Esser, H. (2006), *Migration, Sprache, Integration*, AKI-Forschungsbilanz 4. Berlin: Arbeitsstelle interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung). Disponible sur : www.aki.wz-berlin.de.

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

Eurostat (2005), *European Labor Force Survey*, modules ad hoc.

Findlay, A.M. (2006), "Brain Strain and Other Social Challenges Arising from the UK's Policy on Attracting Global Talent" *in* C. Kuptsch et P.E. Fong (dir. pub.), *Competing for Global Talent*, Institut international d'études sociales, Organisation internationale du travail, Genève, et Wee Kim Wee Centre, Singapore Management University.

Fontagné, L. et N. Péridy (2006), "Morocco: Trade and Migration", non publié, Centre de dévelpppement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Freije, S. (2006*a*), "Migration and Trade Between Mexico and Central America: Policy Coherence for Development: Mexico/Central America Case Study", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Freije, S. (2006*b*), "Guatemala/Honduras: Migration and Trade", non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

Glytsos, N. (2005), "Stepping from Illegality to Legality and Advancing towards Integration: The Case of Immigrants in Greece", *International Migration Review*, Vol. 39, hiver, pp. 819-840.

Griffiths, D. (2003), *English Language Training for Refugees in London and the Regions,* Rapport en ligne 14/03, Home Office, Londres.

Gubert, F. et M. Raffinot (2006), « Mali: aide et migrations », non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Hamdouche, B. (2006), « Les Migrations: une analyse économique », non publié. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Holzmann, R., J. Koettl et T. Chernetsky (2005), "Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants : An Analysis of Issues and Good Practices", Social Protection Discussion Series n° 0519, Banque mondiale, Washington, D.C.

Icdugyu, A. (2006), "Case Study on Turkey", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Iskander, N. (2005), « Pratique sociale et projet productif : l'expérience *tres por uno* (trois pour un) au Zacatecas, Mexique », **in OCDE,** *Migration, transferts de fonds et développement*, OCDE, Paris, pp.249-264.

Jandl, M. (2004), "The Estimation of Illegal Migration in Europe", Studi Emigrazione/Migration Studies, Vol. XLI, n° 153, mars 2004, pp. 141-155.

Kapur, D. (2007), "Costs and Benefits of Migration for India", non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Katseli, L. (2007), "EU Policy Coherence on Security and Development: a New Agenda for Research and Policy Making", *in* H.G. Brauch (dir.pub.), *Institutional Security Concepts Revisited for the 21st Century*, chapitre 60, Springer Verlag, Berlin.

Katseli, L., R. Lucas et T. Xenogiani (2006*a*), « Politiques migratoires et développement : une perspective européenne », *Cahiers de politique économique* n° 30, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

Katseli, L., R. Lucas et T. Xenogiani (2006*b*), "Effects of Migration on Sending Countries: What Do We Know?", *Working Paper* n° 250, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

London Development Authority, *Procurement Code*, 2004. Disponible sur : http://www.lda.gov.uk/server/show/ConWebDoc.316.

Luciak, M. (2004), *Migrants, Minorities and Education. Documenting Discrimination and Integration in 15 member states of the European Union*, Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, Luxembourg.

Markova, E. (2006*a*), "Gaining from Migration : Albania Case Study", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Markova, E. (2006*b*), "Gaining from Migration : Bulgaria Case Study", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Martin, P. (2006), "Managing Labour Migration: Temporary Worker Programmes for the 21st Century", UN/POP/MIG/SYMP/2006/07, Symposium international des Nations unies sur les migrations internationales et le développement, Turin. Informations disponibles sur le site : http://www.un.org/esa/population/migration/turin/index.html.

Martiniello, M. (2006), "What are the Requirements for Migrants' Effective Integration?", non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Meissner, D., D. Meyers, D. Papademetriou et M. Fix (2006), *Immigration and America's Future : A New Chapter,* Migration Policy Institute, Washington, D.C.

Münz, R., T. Straubhaar, F. Vadean et N. Vadean (2006*a*), "The Costs and Benefits of European Immigration", Centre de développement de l'OCDE, Paris et Hamburg Institute of International Economics, Hambourg. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Münz, R., T. Straubhaar, F. Vadean et N. Vadean (2006*b*), "What are the Migrants' Contributions to Employment and Growth? A European Approach", document préparé pour le Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

Nations unies (2006), *Trends in Total Migrant Stock: the 2005 Revision*, United Nations, POP/DB/MIG/REV.2005. Données disponibles sur le site : http://esa.un.org/migration.

OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain – Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.

OCDE (2005), Base de données sur les immigrés et les expatriés, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE Paris.

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

OCDE (2007*b*), *Perspectives des migrations internationales*, OCDE Paris.

Okólski, M. (2006), "Costs and Benefits of Migration for Central European Countries", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

O'leary, N., P. Murphy, S.J. Drinkwater et D. Blackaby (2001), "English Language Fluency and the Ethnic Wage Gap for Men in England and Wales", *Economic Issues* 6, n° 1, pp. 21-32.

Olivié, I., A. Sorroza et H. Jácome (2006), "Ecuador: Migration and FDI", non publié, Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Papademetriou, D. et D. Meisner (2006), "New Migration Thinking for a New Century", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Papademetriou, D. et Yale-Loehr, S. (1996), *Balancing Interests: Rethinking the U.S. Selection of Skilled Immigrants*, Carnegie Endowment for International Peace et The Brookings Institution, Washington, D.C.

Quartey, P. (2006), "Migration, Aid and Development – A Ghana Country Case Study", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Rannveig Agunias, D. et K. Newland (2007), "Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward", *Policy Brief*, Migration Policy Institute, Washington, D.C. Informations disponibles sur le site : http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_041807.pdf.

Reyneri, E. (2004), "Education and the Occupational Pathways of Migrants in Italy", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30, n° 6. pp. 1145–62.

Rindoks, A., R. Penninx et J. Rath (2006), "Gaining from Migration: What Works in Networks? Examining economically related benefits accrued from greater economic linkages, migration processes, and diasporas", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Sijlbing, I. (2005), "The Netherlands", *in* R. Süssmuth et W. Weidenfeld (dir. pub.), *Managing Integration: The European Union's Responsibility Toward Immigrants.* Bertelsmann Foundation et Migration Policy Institute, Washington, D.C.

Spencer, S. et B. Cooper, (2006), "Social Integration of Migrants in Europe: A Review of the European Literature 2000-2006", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Spencer, S. et A. Di Mattia (2004), "Introductory Programmes and Initiatives for New Migrants in Europe", *Policy Brief*, in *Ministerial Integration Conference on 'Turning Principles into Actions'* pp. 9–31, Migration Policy Institute et Ministère de la Justice des Pays-Bas, Groningen, 9–11 novembre.

Sriskandarajah, D. et C. Drew, (2006), *Brits Abroad: Mapping the Scale and Nature of British Emigration*, Institute for Public Policy Research, Londres.

Stark, O., S. Fan, E. Kepinska et M. Miceveska (2006), "Seasonal Migration", Centre de développement de l'OCDE, Paris. Informations disponibles sur le site : www.oecd.org/dev/migration.

Suwa-Eisenmann, A. et T. Verdier (2006), "The Coherence of Trade Flows and Trade Policies with Aid and Investment Flows", *Working Paper* n° 254, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

Urth, H. (2005), "Draft Synthesis Report on Policies Concerning the Integration of Immigrants", *in* R. Süssmuth et W. Weidenfeld (dir. pub.), *Managing Integration: The European Union's Responsibility Toward Immigrants,* Bertelsmann Foundation et Migration Policy Institute, Washington, D.C.

Van Ours, J.C. et J. Veenman (2001), "The Educational Attainment of Second Generation Immigrants in the Netherlands", discussion paper n° 297. Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

Vertovec, S. et S. Wessendorf (2004), *Migration and Cultural, Religious, and Linguistic Diversity in Europe : An Overview of Trends and Issues,* International Migration, Integration and Social Cohesion, Amsterdam.

Warren, S. (2006), "Integration of New Migrants : Education", *in* S. Spencer (dir. pub.), *New Migrants and Refugees: Review of the Evidence on Good Practice*, Home Office/ Compas, Londres.

Winters, L.A., T.L. Walmsley, Z.K. Wang et R. Grynberg, (2003), "Negotiating the Temporary Movement of Natural Persons: An Agenda for the Development Round", *The World Economy*, Vol. 26 (8), pp.1137-1162.

Withol de Wenden, C. (2005), "A French Perspective", *in* R. Süssmuth et W. Weidenfeld (dir. pub.), *Managing Integration: The European Union's Responsibility Toward Immigrants,* Bertelsmann Foundation et Migration Policy Institute, Washington, D.C.

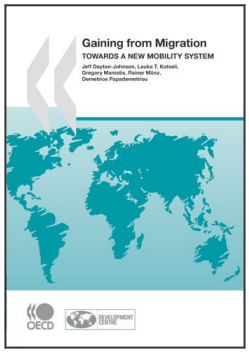
Xenogiani, T. (2006), "Policy Coherence for Development: A Background Paper on Migration Policy and its Interactions with Policies on Aid, Trade and FDI", *Working Paper* n° 249, Centre de développement de l'OCDE, Paris.

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007

Table des matières

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

ISBN: 978-92-64-03742-7 © OCDE 2007



Extrait de :

Gaining from Migration

Towards a New Mobility System

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/9789264037410-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Dayton-Johnson, Jeff*, et al.* (2007), « Une nouvelle conception de l'émigration pour le siècle nouveau », dans *Gaining from Migration : Towards a New Mobility System*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264037434-5-fr

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.