



Les migrants, les pays d'origine et les pays d'accueil peuvent-ils tous sortir gagnants de la migration circulaire ?¹

Par Kathleen Newland
Migration Policy Institute, Etats Unis

Introduction

Les différentes parties prenantes au débat sur la migration se réfèrent souvent à des choses différentes lorsqu'elles utilisent le terme « migration circulaire ». Pour certains, il s'agit d'une répétition à peine modifiée du phénomène d'immigration de travailleurs d'une autre époque. Pour d'autres, c'est simplement une migration de retour. Pour d'autres encore, cela fait partie d'une stratégie de subsistance élaborée qui complète régulièrement le faible niveau d'emploi et les perspectives salariales limitées du pays d'origine. Pour certains, enfin, il s'agit de la manifestation d'une vie transnationale réelle où le temps est partagé entre deux pays ou plus, qui sont tous considérés comme un chez-soi, sans distinction aucune.

Certains considèrent la migration circulaire comme la réalisation d'un seul voyage aller-retour entre le pays d'origine et le pays de destination. Toutefois, une conception plus dynamique serait celle d'un cycle plutôt que d'un cercle, dans lequel la mobilité est naturelle et recherchée tant par les migrants que par les pays d'origine et les pays de destination. Le défi politique posé par la migration circulaire est d'identifier les conditions liées à celle-ci qui pourraient entraîner le « triple gain » envisagé dans le titre de cette note.

¹ Ce texte s'inspire amplement de Circular Migration: Trends, Policy Routes and Ways Forward, une note de politique de Dovelyn Agunias et Kathleen Newland, publiée par Migration Policy Institute en avril 2007. Ce document est disponible sur www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_041807.pdf

L'ampleur de la migration circulaire

Il est impossible de réaliser une évaluation très précise et largement acceptée du nombre de migrants engagés dans une migration circulaire. Ni les recensements ni les données administratives utilisées pour mesurer l'entrée et (beaucoup moins précisément) la sortie des migrants, touristes, personnes en voyages d'affaires, étudiants internationaux, etc. ne permettent d'avoir une idée des mouvements très diversifiés des migrants, en particulier de ceux qui jouissent d'un droit de résidence permanent dans deux pays ou plus.

On dispose néanmoins d'éléments évoquant une tendance à la hausse des programmes de migration temporaire, une tendance qui prévaut dans la plupart des principaux pays importateurs de main-d'œuvre en Europe occidentale, en Amérique du nord et dans le Golfe. Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, la migration temporaire augmente de 9% par an. Le fait qu'un plus grand nombre de personnes sont acceptées comme migrants temporaires ne garantit cependant pas que ces personnes circulent. Il est possible que certains trouvent le moyen de convertir leur statut en celui de résident permanent, alors que d'autres dépassent la durée prévue par leur visa et restent sans autorisation.

Aperçu des questions

Aussi bien le départ que le retour peuvent être soit temporaires soit permanents, ce qui crée quatre formes de migration circulaire, chacune d'elle ayant un impact différent sur le migrant, son pays d'origine, son pays de destination et le développement.

Le retour permanent des migrants permanents (c.-à-d. ceux qui possèdent un droit de résidence permanent dans le pays de destination) peut représenter le renversement d'une fuite des cerveaux existant depuis longtemps. Un nombre considérable de membres de la diaspora irlandaise sont rentrés en Irlande dans les années 1990 et ont contribué à mener son industrie logicielle débutante à des sommets compétitifs. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a mis en place des programmes officiels pour aider les ressortissants hautement qualifiés à rentrer dans leur pays d'origine. Par exemple, entre 1983 et 2001, le programme RQAN (retour des ressortissants africains qualifiés) a aidé plus de 2000 expatriés dans 41 pays à rentrer en Afrique.

Le retour permanent des migrants temporaires peut également être fructueux. Par exemple, les travailleurs et directeurs coréens partis travailler au Moyen-Orient pour des projets clés en main dans les années 1970 ont acquis des compétences dans l'industrie et la gestion de projet qu'ils ont pu appliquer en Corée une décennie plus tard dans de grands projets de construction lors de la vague d'industrialisation.

Certains pays en développement bénéficient du retour temporaire de migrants permanents. Les ingénieurs logiciels indiens et chinois de la Silicon Valley (Californie) sont peut-être les exemples les mieux connus de migrants permanents qui retournent régulièrement dans leur pays d'origine pour raisons professionnelles. L'OIM et le Programme des Nations unies pour le développement ont tous deux des programmes qui facilitent les retours de courte durée des migrants hautement

qualifiés. Il s'agit respectivement des programmes MIDA (migration pour le développement de l'Afrique) et TOKTEN (transfert des connaissances par l'intermédiaire des expatriés).

Le retour temporaire des migrants temporaires peut indiquer que les migrants ne considèrent pas un retour au pays comme financièrement viable et se sentent contraints à émigrer à nouveau. Dans les années 1990, environ 60% des Philippins qui ont quitté leur pays dans le cadre de contrats temporaires s'étaient déjà rendus à l'étranger auparavant.

Le « triple gain » de la migration circulaire décrit une situation finale dont bénéficient le pays d'origine, le pays de destination et les migrants eux-mêmes. Mais les diverses parties prenantes poursuivent des objectifs différents. Les gouvernements des pays d'accueil voient dans la migration circulaire un moyen de rendre leur marché du travail plus flexible et de pourvoir des postes qui n'intéressent pas les travailleurs nationaux, tout en évitant d'avoir à payer les coûts sociaux (et souvent politiques) élevés liés à l'intégration permanente de nouveaux arrivants. Beaucoup d'entre eux ont également un intérêt à promouvoir le développement dans les pays d'origine.

Les pays d'origine des migrants peuvent considérer la circularité comme le prix à payer pour permettre à leurs ressortissants d'accéder au marché du travail de pays plus riches. Plus d'émigrés, cela signifie plus de transferts d'argent, une diminution du nombre de chômeurs dans le pays d'origine, une source d'expérience professionnelle, des formations qui seront peut-être utiles au développement du pays et un nombre croissant de citoyens possédant un important réseau de contacts à l'étranger. Mais certains pays d'origine peuvent ne pas être intéressés par la circularité. Ils préfèrent parfois que leurs ressortissants restent à l'étranger, envoient de l'argent chez eux et plaident pour leur pays d'origine dans leur pays d'adoption.

Les migrants ont un éventail d'objectifs plus complexe : d'une part, la migration circulaire leur permet de se déplacer plus aisément entre leur pays d'origine et leur pays d'accueil, ce qui facilite le maintien des liens familiaux et la surveillance de leurs intérêts économiques et autres dans leur pays d'origine. Les régimes actuels de visa contrecarrent souvent le désir de rentrer, car les migrants craignent de ne pas pouvoir ensuite revenir au pays de destination. Mais dans de nombreux cas de programmes de migration circulaire inspirés d'un besoin temporaire de main-d'œuvre, les migrants ne peuvent pas choisir la date et les circonstances du retour et ils ont peu de possibilités de recours en cas de traitement inéquitable par leurs employeurs. Très peu de programmes circulaires ou temporaires destinés aux migrants peu qualifiés leur offrent la possibilité de conserver l'unité familiale et ce même s'ils impliquent des séjours d'assez longue durée.

De nombreux migrants aspirent à un retour permanent au pays d'origine et ce retour est encouragé par beaucoup de pays de destination. Cependant, la plupart des programmes visant un retour permanent se sont avérés coûteux, avec un recours à des subventions pour encourager le retour, ou encore ont eu une nature coercitive. Une réflexion politique plus approfondie est nécessaire pour trouver des moyens de rendre le retour à la fois attrayant et

économiquement viable – en d'autres termes, pour stimuler les circonstances apparues spontanément dans plusieurs pays où le développement économique a pris le dessus. Des efforts communs de la part des pays d'origine et de destination, visant à intégrer davantage les programmes de développement et le marché du travail des deux côtés de la relation migratoire, devraient permettre de faire des progrès dans ce sens.

La migration circulaire ne peut être réussie (ce qui implique que toutes les parties participent à un niveau significatif et respectent les conditions de circulation) que si elle permet à toutes les parties d'atteindre leurs objectifs : les travailleurs migrants, leurs employeurs, leurs familles et les gouvernements des pays d'origine et de destination. Du point de vue des migrants, le caractère volontaire du retour est essentiel, tout comme la protection à l'étranger de leurs droits fondamentaux et de leurs droits en tant que travailleurs. Voici quelques conditions qui prédisposent au succès :

- visas flexibles (pluriannuels et à entrées multiples), avec possibilité d'accéder au droit de résidence permanent et à la naturalisation pour certains migrants ;
- admission et séjour sans lien avec un employeur particulier ;
- plus de mesures positives visant à encourager le retour, plutôt que des actions dissuasives visant à décourager les migrants de rester ;
- construction de liens positifs entre les entreprises et les institutions des pays d'origine et de destination, de manière à ce que les migrants puissent effectuer des voyages productifs entre les deux pays ;
- participation active du secteur privé ;
- contrôle et évaluation continus des programmes pour s'assurer qu'ils atteignent leurs objectifs.

Les pierres d'achoppement principales dans l'expansion de la migration circulaire sont : 1) le profond cynisme des décideurs politiques et du public qui consiste à croire que les propositions de migration circulaire peuvent effectivement entraîner une circularité ; et 2) les freins qui dissuadent les migrants de pays très pauvres de rentrer chez eux – en particulier si les conditions économiques précaires sont accompagnées de problèmes de corruption, de conflits et d'une insécurité publique. Il est peu probable que les immigrés considèrent que les programmes de retour au pays sont dans leur intérêt tant qu'il n'y a pas de changement des conditions qui les ont poussés à partir à la base.

La question du genre dans la migration circulaire

Les programmes de migration temporaire classiques des années 1960 et 1970 concernaient en grande majorité les hommes. Il s'agissait d'emplois dans des exploitations agricoles ou des usines, demandant peu de compétences mais physiquement éprouvants. A l'heure actuelle, une proportion beaucoup plus grande de travailleurs migrants est active dans le domaine des services, à la fois au sommet de la pyramide sociale (organismes bancaires, soins de santé) et à sa base (nettoyage, soins aux personnes âgées). Les emplois « post-industriels » sont généralement occupés par des femmes. C'est là un des facteurs qui expliquent la proportion croissante de femmes migrantes travaillant dans les pays de l'OCDE – actuellement plus de la

moitié. Les programmes mis en place pour encourager la migration circulaire devraient couvrir aussi bien les secteurs de services dominés par les femmes que ceux traditionnellement dominés par les hommes.

Les questions de protection des droits fondamentaux et du travail sont essentiels pour tous les travailleurs migrants, mais elles le sont encore plus pour ceux qui travaillent dans le secteur des services aux personnes, moins visible aux yeux du public, comme le travail domestique, la garde d'enfants, les soins aux personnes âgées, les soins de santé à domicile, etc. Ces travailleurs sont le plus souvent des femmes. Certains pays d'origine – le plus avancé étant les Philippines – ont établi des programmes consulaires d'assistance élaborés pour aider les travailleurs à l'étranger. Les Philippines octroient également des licences à des agences de recrutement et certifient) les employeurs qui souhaitent engager des Philippins pour un contrat temporaire (ou leur retirent la certification en cas de problèmes persistants).

Rôles des organisations de société civile

Les organisations de la société civile ont plusieurs rôles cruciaux à jouer en matière de migration circulaire. Les entreprises sont bien placées pour concevoir et promouvoir des méthodes innovantes qui encouragent la circularité et pour faire pression sur les décideurs politiques afin qu'ils mettent en place le cadre législatif nécessaire. Elles peuvent aussi contribuer à la protection des travailleurs, tout en poursuivant leurs propres intérêts. On peut citer un exemple d'un tel activisme du secteur privé dans le cadre de l'accord de libre échange entre la Jordanie et les Etats-Unis. En septembre 2006, la National Textile Association, un groupe de filatures américaines, a déposé une plainte dans le cadre du chapitre sur le travail de cet accord. Des violations des droits des travailleurs ont été identifiées, des sanctions ont été infligées et certains établissements ont été fermés.

Les groupes de pression et de la diaspora ainsi que d'autres organisations communautaires possèdent des liens avec les communautés immigrées, ce qui leur donne la possibilité d'informer efficacement sur les possibilités de migration circulaire. Ils ont également un rôle important à jouer dans la surveillance indépendante des programmes de migration circulaire, afin de s'assurer que les droits et intérêts des immigrés sont réellement respectés et protégés. Les médias nationaux et locaux (y compris la presse ethnique) possèdent également les moyens d'informer le public sur les conditions de la migration circulaire.

Le monde académique (universités, groupes de réflexion, départements de recherche gouvernementaux, etc.) a un rôle fondamental à jouer dans l'analyse et l'explication des schémas migratoires, étant donné la faiblesse de l'information et de la compréhension du phénomène de migration circulaire

Les ONG constituent souvent la première ligne de défense pour les migrants qui se sentent coincés, piégés dans des situations d'abus sur leur lieu de travail, ou isolés, et qui souhaitent éventuellement rentrer chez eux. Les gouvernements devraient travailler avec les ONG pour renforcer la protection des migrants. Les sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-

Rouge ont un rôle important à jouer en répondant aux besoins humanitaires et, dans de nombreux cas, aux besoins de protection des migrants internationaux.

Questions et sujets de discussion

- Quelles mesures politiques peuvent encourager la migration circulaire et faire respecter ses conditions ?
- Y a-t-il une tension entre l'objectif d'intégration des migrants et celui d'accroître les possibilités de migration circulaire ?
- La migration circulaire fonctionne-t-elle différemment pour les migrants peu ou moyennement qualifiés et pour les migrants hautement qualifiés ?
- Que peuvent perdre/gagner les immigrés si la migration circulaire devient la norme ?
- Comment une utilisation accrue des systèmes de migration circulaire mis au point pourrait-elle affecter les autres acteurs de la société civile ?
- Quels cadres sont les plus favorables à l'acquisition de compétences utiles pour les migrants qui ont l'intention de rentrer chez eux ?
- Quelles conditions sont propices à un retour permanent et durable des migrants dans leur pays d'origine ?

Document revu par:

Thomas McCarthy (GhanaCoop Societa Cooperativa, Italie)

Les points de vue présentés ici ne sont pas ceux de la Fondation Roi Baudouin. Ce document a été écrit par Kathleen Newland, Migration Policy Institute, Etats Unis, sur la base d'une note conceptuelle développée par la Fondation Roi Baudouin; il intègre quelques-unes des conclusions des discussions en ligne organisées, du 14 mai au 3 juin 2007, en préparation à la Journée de la Société Civile. Ce document a été revu par les personnes mentionnées ci-dessus. Elles ont veillé à ce que les points de vue des différents acteurs de la société civile soient reflétés. L'objectif est d'informer et de faciliter les discussions de cette première rencontre du Forum Global sur la Migration et le Développement. Il se base sur des sources diverses et ne prétend pas être exhaustif. Toute reproduction, totale ou partielle, de ce document doit obligatoirement en mentionner la source.

La Journée de la Société civile est organisée à la demande et avec le soutien du gouvernement belge. Elle bénéficie également du soutien de la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, de la Fondation Roi Baudouin, du gouvernement norvégien, du gouvernement suédois et de la Ford Foundation.