



Bruxelles, 9-11 juillet 2007

Document de base
(Version originale : anglais)

Table ronde 1

Développement du capital humain et mobilité du travail : maximiser les opportunités et minimiser les risques

Session 1.4. Comment la migration circulaire et les retours durables peuvent-ils servir d'outils au développement ?

Coordinateurs de la session : les gouvernements de l'Ile Maurice et du Luxembourg et la Commission européenne

Partenaires pour la préparation de la session : les gouvernements des Pays-Bas, de la République démocratique du Congo, du Costa Rica, le MPI, l'OIM

Le gouvernement français, l'OIM et l'OSCE ont apporté leur contribution à cette étude générale

Les questions horizontales ont été abordées en se basant sur les contributions fournies par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Belgique), l'OIT, l'OIM, la DAF et l'OHCHR

Coordinateur pour la "task force": Irena Omelaniuk

Panel de session :

Président : M. Jean-Louis De Brouwer, Directeur général, DG JLS, Commission européenne

Co-Présidence : M. Ali Mansoor, Secrétaire financier, Ministère des Finances et de la coopération économique, Ile Maurice

Orateur : Mme Rachel Bayani, Conseiller, Justice et Affaires intérieures, Représentation Permanente du Grand-Duché de Luxembourg auprès de l'UE

Discutant : M. Sefu Kawaya, Coordinateur MIDA, ministère de l'Emploi, République démocratique du Congo

Discutant : Mr. Robert K. Visser, Directeur Général pour la Législation, Affaires internationales et l'Immigration, Ministère de la Justice, Pays-Bas

Rapporteur : Mme Ana Eugenia Duran, Vice Ministre, Ministère de l'Intérieur, Costa Rica

Ce document de base a été préparé par Kathleen Newland and Dorelyn Agunias, Migration Policy Institute (MPI), en collaboration avec la Task Force mise en place par le gouvernement belge dans le cadre de la préparation de la première réunion du Forum Mondial sur la Migration et le Développement (FMMD). L'objectif premier de ce document est d'informer et de faciliter la discussion de la session 2.4 de la table ronde lors de cette première réunion du FMMD. Il se base sur des sources générales et n'a pas pour intention d'être exhaustif. Les organisateurs n'assument aucune responsabilité et ne garantissent pas la validité, l'exactitude et l'exhaustivité des informations contenues dans ce document. Le document ne reflète pas nécessairement les opinions des organisateurs du FMMD, ni celles des gouvernements ou des organisations qui prennent part aux sessions de table ronde. Etant donné que le FMMD est un processus informel, ce document n'implique aucun engagement de la part des parties qui l'utilisent dans le cadre des discussions du FMMD. Toute reproduction, partielle ou totale, de ce document doit comporter les sources.

Résumé

La migration circulaire est une notion plus vaste et plus dynamique que la migration temporaire. Aux fins de ce rapport, elle est perçue comme un mouvement fluide, continu et à long terme de personnes entre des pays, y compris les mouvements temporaires et plus permanents. Lorsqu'elle se produit de manière planifiée et volontaire, en relation avec les besoins en main-d'œuvre des pays d'origine et de destination, la migration circulaire peut être bénéfique pour toutes les parties concernées. Toutefois, le développement de ces programmes de migration s'est avéré difficile. Les principaux défis des décideurs politiques sont : de réconcilier les priorités contradictoires des principales parties concernées, de surmonter les échecs des programmes précédents, ainsi que les difficultés politiques et techniques que représente la mise en œuvre des politiques, et modifier l'opinion toujours statique sur la circularité.

La voie politique la plus fréquente jusqu'ici a été de créer des incitations pour que les migrants rentrent dans leurs pays d'origine ou d'imposer des amendes strictes pour avoir excédé la durée d'un visa temporaire. Toutefois, les politiques strictes qui visent à interdire l'accès au territoire à certaines personnes peuvent avoir l'effet inverse : ils sont alors bloqués sur le territoire, et ce, bien souvent dans des circonstances illégales. En effet, elles offensent les communautés locales, elles discréditent la migration, tout en réduisant le potentiel de développement et les atouts des migrants. Les incitations au retour restent indispensables pour une circularité effective, mais elles sont davantage liées au développement et à la croissance. Ainsi, les conditions qui encouragent les personnes qualifiées à rentrer dans leur pays d'origine peuvent aussi être les conditions qui les encouragent à rester dans leurs pays au départ.

Cela demande que les politiques renforcent les liens entre les pays d'origine et de destination, y compris via des contrats plus flexibles, des options de réintégration, une portée de visas facilitant la mobilité de l'emploi, ainsi que d'autres droits. Cela exige également d'établir davantage de liens entre les planifications de la migration et de la croissance structurelle par pays d'origine. Le mélange adéquat de conditions, de garanties et d'incitations varie selon le cas, mais il doit consister en un effort de collaboration de la part des pays d'origine et de destination pour qu'ils puissent se rendre compte des avantages mutuels. Ce document examine les politiques et les pratiques passées et actuelles en matière de migration circulaire, ainsi que les nouvelles directions empruntées par la Commission européenne, par exemple, dans sa Communication sur la migration circulaire et sur les partenariats en matière de mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers. Il examine les politiques pratiques nécessaires afin d'encourager la circulation au profit des migrants et de leurs communautés d'origine et d'accueil, ainsi que les projets pilotes novateurs à mettre en œuvre pour tester la faisabilité du concept.

Introduction

La migration circulaire au 21^e siècle est une notion plus large que les programmes de migration temporaire unique qui étaient plus fréquents dans le passé, et qui considéraient le retour des migrants dans leur pays d'origine comme la conclusion d'un cycle. Une conception plus dynamique de la migration circulaire la considère comme un mouvement fluide, continu et à long terme de personnes entre des pays qui occupent ce qui est à présent de plus en plus reconnu comme un espace économique unique. Au lieu d'être rigides et contraignantes, les règles des programmes de migration circulaire qui sont les plus à même de contribuer au développement sont habilitantes et adaptatives. Les mécanismes qui visent à faire respecter les termes de l'accord doivent faire partie de tout programme. La mise en œuvre qui repose plus lourdement sur des incitations que sur une application punitive est, toutefois, plus susceptible de porter ses fruits.

La définition suivante est proposée par l'équipe qui a préparé la table ronde 1.4 de la réunion de juillet du Forum Mondial sur la Migration et le Développement : *La migration circulaire est le mouvement fluide de personnes entre des pays, y compris le mouvement temporaire ou plus permanent qui, lorsqu'il se produit volontairement et lorsqu'il est lié aux besoins en main-d'œuvre des pays d'origine et de destination, peut être bénéfique pour toutes les parties concernées.*

I. La migration circulaire et les objectifs du Forum Mondial sur la Migration et le Développement

La migration circulaire est au cœur du débat sur la migration et le développement, car elle rassemble les intérêts des pays industrialisés, qui souhaitent répondre aux besoins de main-d'œuvre d'une manière flexible et méthodique, et les intérêts des pays en voie de développement, qui désirent accéder à des marchés de l'emploi plus riches, en encourageant le transfert de compétences et en atténuant les risques de la fuite des cerveaux. Si l'objectif du Forum Mondial est d'étendre la portée de la coopération sur la migration et le développement de manière très concrète, alors la migration circulaire est un terrain politique propice à l'innovation – qui s'étend des nouvelles politiques aux projets pilotes. Ainsi, les pays ont un intérêt pratique à explorer ces options stratégiques, et ce, pour tous les aspects du développement.

L'intérêt de la migration circulaire en tant qu'outil pour le développement réside dans sa capacité, selon les circonstances opportunes, à élargir les contraintes liées au capital et aux compétences qui entravent le développement, en permettant aux résidents des pays en voie de développement d'entrer sur le marché mondial de l'emploi, afin de travailler légalement, tout en conservant leurs liens et en poursuivant des activités dans leurs pays d'origine. L'argent qu'ils gagnent et qu'ils envoient à leurs familles et leurs communautés peut réduire la pauvreté de façon directe ou indirecte. L'argent qu'ils économisent, s'ils en ont, peut être investi, ce qui peut contribuer à leur subsistance, directement ou indirectement. Cet argent sert aussi bien souvent à investir dans la santé et l'éducation de la génération suivante. Ces thèmes que sont la réduction de la pauvreté, les moyens de subsistance, la santé et l'éducation, sont des objectifs centraux du développement.

Hormis les bénéfices d'ordre pécuniaire, l'expérience et les compétences qu'acquière les migrants et qu'ils ramènent dans leurs pays d'origine à leur retour, qu'il soit temporaire ou permanent, permettent d'augmenter ce qui est l'une des plus sérieuses entraves au développement dans beaucoup de pays pauvres. La migration circulaire est une forme de mobilité qui resserre encore plus les liens entre les migrants et leurs pays d'origine, et qui leur permet d'établir des relations entre ce pays et d'autres pays (généralement plus développés), en créant des opportunités pour le pays d'origine des migrants afin de profiter au mieux de ses avantages comparatifs.

Deux formes de migration circulaire sont d'un grand intérêt pour les décideurs politiques : le retour des migrants installés de façon permanente afin qu'ils mènent des activités dans leurs pays d'origine (commerciales, professionnelles, philanthropiques, éducatives, artistiques, etc.), ainsi que les migrants qui résident temporairement à l'étranger pour le travail, les études, les recherches, une activité culturelle ou un service volontaire. La première catégorie se distingue de la migration de retour conventionnelle car le migrant conserve son droit de résider dans le pays de destination. La seconde se distingue de la migration temporaire conventionnelle car elle peut impliquer des cycles répétés de résidence à l'étranger, si possible avec un certain accès privilégié pour réintégrer le pays de destination. Ces deux formes sont abordées dans une Communication de la Commission européenne, publiée le 16 mai 2007, et intitulée « Communication sur la migration circulaire et les partenariats de mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers ».

II. Défis politiques

Des priorités diverses parmi les principales parties concernées. Pour que le Forum, ou tout autre lieu de discussion, parvienne à des résultats concrets convenus, les Etats participants devront concilier des priorités divergentes qui accordent des importances diverses aux objectifs de migration et de développement des politiques en matière de migration circulaire.

En effet, les décideurs politiques de nombreux pays qui accueillent des migrants recherchent des alternatives politiquement acceptables et économiquement intéressantes à la migration permanente, qui comporte des défis en matière d'intégration et de bien-être, ainsi que des manières de prévenir la migration illégale. L'intérêt de la migration circulaire est la combinaison implicite d'entrée légale, suivie d'un séjour temporaire et d'un retour convenu. Par conséquent, les pays d'accueil sont susceptibles d'accorder la priorité aux programmes de migration circulaire, bien que divers départements du gouvernement peuvent avoir des opinions très divergentes, voire opposées. Pour les décideurs politiques des pays d'origine, l'attrait pour la circularité repose sur les avantages des flux financiers internes, sur un soulagement du chômage sans une perte permanente de capital humain, ainsi que sur les contributions potentielles au développement des migrants de retour au pays. Dès lors, il est probable qu'ils donnent la priorité aux résultats qu'entraîne la circulation sur le développement. Cependant, malgré leurs buts différents, les pays d'origine et de destination ont chacun quelque chose à offrir à l'autre : les pays d'accueil peuvent proposer une perspective d'accès plus large à leurs marchés de l'emploi, y compris la protection sociale, tandis que les pays d'origine peuvent offrir un degré élevé d'implication par le biais de la lutte contre la migration illégale, d'une mise en application des accords migratoires et d'une protection des droits de la personne des travailleurs vivant à l'étranger.

Les échecs du passé. La migration circulaire, en tant que proposition politique, devra surmonter les échecs précédents en matière de programmes de migration temporaire de la main-d'œuvre. Les exemples les plus connus de politique de migration circulaire ont engendré un degré élevé de cynisme public, soit parce qu'ils ne sont en fait jamais parvenus à une circularité, ou parce qu'ils y sont parvenus à un prix totalement inacceptable, en termes de droits et de dignité des migrants. Le *Gastarbeiter* allemand et les programmes Bracero américains sont rarement considérés comme des exemples positifs pour le futur, et ils sont souvent cités lors d'argumentations politiques contre la migration circulaire. L'expérience actuelle des pays du Golfe, où les migrants représentent une grande partie de la main-d'œuvre et sont soumis à des conditions très restreintes, n'est pas considérée comme largement transposable, en raison des caractéristiques particulières des économies et des sociétés du Golfe.

Il existe cependant des exemples de migration circulaire à grande échelle couronnés de succès. Certains découlent soit de politiques de pays d'origine qui tentent systématiquement d'attirer à nouveau les émigrants en raison d'économies florissantes (Corée du Sud, province de Taiwan, Chine), ou d'initiatives du secteur privé en réponse à des réformes et à des possibilités économiques plus générales (Inde). La transformation de pays d'émigration nette, comme l'Irlande, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce en pays d'immigration nette et de retour a lieu dans le cadre de l'adhésion dans la Communauté européenne (qui implique de considérables transferts de ressources). En effet, l'élargissement de l'Union européenne, de 15 à 27 membres, peut peut-être déclencher un nouveau phénomène de migration circulaire au cours des prochaines années, étant donné que la migration du travail de certains nouveaux Etats membres est d'abord libéralisée graduellement selon les termes de leurs traités d'accession, et peut ensuite s'inverser lorsque leurs économies convergent avec les pays d'Europe de l'Ouest.

L'enseignement qui peut être tiré de ces observations est que l'expérience - ou du moins la perspective - du développement économique a été très importante pour l'établissement d'une migration circulaire à grande échelle.

Difficultés de mise en œuvre. La difficulté rencontrée par les pays occidentaux industrialisés pour endiguer l'immigration illégale laisse transparaître les limites d'une approche orientée uniquement sur la mise en application des termes des programmes de migration circulaire. En effet, la mise en application doit être accompagnée d'autres politiques réfléchies, qui reconnaissent que les migrants font face à des incitations et à des effets de dissuasion en ce qui concerne la résidence dans les pays d'origine et dans les pays d'accueil. Il s'agit donc d'instruments que les décideurs politiques doivent comprendre et maîtriser pour que les programmes réussissent. Le souci de voir le programme de migration circulaire se traduire uniquement par une résidence permanente est probablement la principale raison pour laquelle de plus en plus de gouvernements ne poursuivent pas leurs plans d'immigration circulaire.

Bien qu'il soit important que des accords coopératifs de mise en œuvre soient mis en place entre des pays dans le but de gérer les plans temporaires, la crainte de la déportation ne constituera pas toujours un motif suffisant pour se conformer aux termes d'un programme temporaire. La plupart des migrants quittent leurs pays d'origine en ayant un but précis en tête : acheter un terrain, obtenir un diplôme, tirer un profit commercial, obtenir une retraite, instruire les enfants, participer à des recherches internationales ou à des réseaux commerciaux, etc. Les programmes qui facilitent la réalisation de tels objectifs peuvent encourager la migration de retour sur une base temporaire ou permanente. La promesse d'un accès futur à la migration répétée – une autre forme de circularité – est un incitant au retour dans les programmes de migration saisonnière appliqués, entre autres, par les gouvernements suisse et canadien. Des partenariats continus avec des institutions du pays d'accueil après le retour sont une autre incitation dans certains programmes de recherche académique ou scientifique. L'élaboration de ces incitations est minutieuse, et leur mise en œuvre peut se révéler onéreuse.

Une vue statique de la circularité. Même lorsqu'il est le plus constructif possible, le modèle de circularité « gagner sa vie, apprendre et rentrer au pays » est trop restreint pour saisir le potentiel de l'existence transnationale qu'adoptent les migrants, même avec un véritable engagement, tant dans le pays d'origine que dans le pays d'adoption. Un programme de travail temporaire n'est qu'une manière de mettre en œuvre la circularité. Aussi bien le départ que le retour peut être temporaire ou permanent, ce qui établit au moins quatre schémas de circulation différents, chacun dotés d'implications diverses pour la migration et le développement. Le Tableau I propose des exemples spécifiques des quatre catégories de migration circulaire.

Peut-être que les contributions les plus fructueuses au développement dans le pays d'origine proviennent des migrants qui sont établis de façon permanente et fructueuse dans leur pays de destination. Grâce à un statut sûr et à une bonne rémunération, ils peuvent se permettre de se rendre régulièrement dans leur pays d'origine afin de surveiller leurs investissements, de gérer une affaire, d'enseigner, de guider, d'entreprendre des actions philanthropiques, ou de s'engager différemment. Par conséquent, en encourageant la migration circulaire, il ne faut pas simplement se concentrer sur des plans de travail temporaires spécifiques.

Tableau 1 : Types de migration circulaire		
	Migrants permanents	Migrants temporaires
Retour permanent	Retour de la diaspora irlandaise à la fin des années 90, qui a déclenché l'essor du secteur logiciel	Les gestionnaires coréens de projets clé en main au Moyen-Orient, qui ont fait appel à leurs compétences en matière de gestion de projets pour

		l'industrialisation de la Corée
Retour temporaire	Les migrants permanents d'Inde et de Taiwan vivant aux Etats-Unis rentrent chez eux pour affaires au moins une fois par an	Les employés contractuels philippins rentrent chez eux pour migrer à nouveau

III. Voies politiques

Un certain nombre de leçons et de meilleures pratiques peuvent être récoltées à partir des quelques exemples mis en évidence dans cette note générale. Toutefois, les décideurs politiques auront beaucoup de mal à trouver un modèle parfait – et ce document n'en comporte aucun. Cela souligne donc l'importance de modestes projets pilote élaborés minutieusement dans le but de tester diverses combinaisons d'éléments dans des cadres particuliers.

Les voies traditionnelles. Jusqu'ici, les voies politiques les plus fréquentes ont été soit de créer des incitations pour que les migrants rentrent dans leurs pays d'origine, soit d'imposer des amendes strictes pour avoir excédé la durée d'un visa temporaire – ou une combinaison des deux. L'instrument choisi varie selon le statut juridique du migrant, son niveau de compétence et sa situation financière.

Un développement fructueux est la meilleure incitation au retour, et le retour contribue souvent à dynamiser le développement. Le défi des décideurs politiques est de concevoir des interventions qui peuvent relancer ce cercle vertueux. Les gouvernements des pays d'origine et de destination ont encouragé des initiatives pour le retour, temporaire ou permanent, qui sont plus attractives pour les émigrants dotés des compétences nécessaires au développement. Dans les années 60, Taiwan et la Corée ont commencé à identifier les « personnes ambitieuses » et à leur proposer des possibilités de recherche, des compléments salariaux, ainsi que d'autres avantages, dans un modèle qui est à présent imité par la Chine à une plus grande échelle. Dès 1989, la Chine a aussi instauré un centre de services qui propose aux rapatriés une assistance au logement, des importations hors taxes et des tickets d'avion pour le retour d'étudiants autofinancés. L'Inde a élargi ses contrôles d'échange de devises étrangères et a rationalisé les exigences en matière de licences commerciales afin de supprimer les obstacles à l'investissement et au retour d'expatriés.

L'Organisation internationale de la migration (OIM) a recours à des incitations similaires, y compris des aides pour le recrutement, le placement, le transport et l'emploi afin de récupérer et de réintégrer les expatriés hautement qualifiés dans plusieurs pays africains, mais aussi en Afghanistan, en Iran et en Bosnie-Herzégovine – bien que ces incitations soient peu nombreuses et relativement onéreuses. L'organisation accorde désormais plus d'importance au retour temporaire des expatriés hautement qualifiés dans leur pays d'origine, afin de renforcer les capacités des institutions du secteur public et privé qui sont essentielles au développement. Par exemple, les programmes MIDA (Migration pour le développement en Afrique) ont pour but d'impliquer les diasporas dans le renforcement des capacités et des institutions clés dans leurs pays d'origine. Un programme similaire de longue date est le programme TOKTEN (Transfert de connaissances par l'intermédiaire de nationaux expatriés) des Nations Unies, qui finance les professionnels volontaires pour qu'ils retournent dans leurs pays d'origine, pour une courte période, afin de transmettre les compétences acquises lorsqu'ils étaient à l'étranger.

Programmes de migration circulaire : TOKTEN et MIDA

Zone de texte

Transfert de connaissances par l'intermédiaire de nationaux expatriés (TOKTEN)

Le programme TOKTEN des Nations Unies (Transfert de connaissances par l'intermédiaire de nationaux expatriés) est géré conjointement par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et par les Volontaires des Nations Unies (VNU). Inauguré en 1977, il vise à transférer l'expertise technique des expatriés grâce à des consultations à court terme dans leurs pays d'origine. Celles-ci ne sont pas considérées comme des missions professionnelles, mais plutôt comme un service volontaire à court terme. Les volontaires du TOKTEN ne reçoivent pas de salaire, bien que les Nations Unies leur offre l'aller-retour en avion, ainsi que des allocations mensuelles pour les frais de subsistance. Entre 1977 et 1997, environ 5 000 volontaires du TOKTEN ont effectué une mission dans 49 pays en voie de développement, dans bon nombre de domaines qui vont de l'administration publique et de la gestion d'entreprise à la recherche agricole et aux technologies informatiques. Les projets TOKTEN ont été menés, entre autres, en Afghanistan, au Brésil, en Chine, en Guyane, au Liban, au Mali, au Pakistan, en Palestine, au Rwanda, au Sénégal, au Soudan, en Turquie et au Viêt-Nam.

Migration pour le développement en Afrique (MIDA)

Le programme de Migration pour le développement en Afrique (MIDA) de l'OIM, qui est déployé dans onze pays africains, encourage le retour à court et long terme, ou virtuel, des expatriés qualifiés vers des secteurs vitaux. En République démocratique du Congo, au Rwanda et au Burundi, le Programme MIDA fait partie de la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) nationale, ou de son équivalent. Le Programme MIDA possède plus de potentiel de développement dans sa conception que des précédentes itérations de programmes de retour de ressortissants qualifiés. Dans chaque pays, un comité de direction multisectoriel du Programme MIDA est mis en place en vue d'une plus grande cohérence au sein des gouvernements. Les réseaux de participants renforcent les interactions entre les pays d'origine et de destination, ce qui peut stimuler davantage les retours et les projets de développement qui impliquent les diasporas et/ou l'utilisation productive des transferts de fonds.

Le Programme MIDA Grands Lacs, financé par la Coopération belge au développement, soutient le renforcement des capacités pour le développement des soins de santé, de l'éducation et du développement rural, en faisant correspondre les manques de compétences avec la disponibilité d'experts issus de la diaspora des Grands Lacs qui se trouve en Europe. Le programme soutient des institutions partenaires locales, l'apprentissage à distance via les nouvelles technologies d'information (comme les cours de médecine en ligne de l'Université de Lubumbashi), les voies de transferts de fonds sécurisées, efficaces et peu coûteuses, ainsi que les investissements dans la région. En moins de trois ans, plus de 250 expatriés congolais, rwandais et burundais ont participé aux Programmes MIDA. Au Ghana, le Programme MIDA aide les expatriés d'Europe (principalement du Royaume-Uni et des Pays-Bas) à renforcer les hôpitaux et d'autres institutions de la santé du secteur public et privé. En affectant 40 à 50 professionnels de la santé expatriés entre 2005 et 2007, le programme a élargi la collaboration entre les personnes, les institutions du Ghana et les pays de destination des migrants (principalement le Royaume-Uni et les Pays-Bas). Les projets MIDA ont été mis en place dans onze pays africains : Le Bénin, le Burundi, la République démocratique du Congo (RDC), l'Ethiopie, le Ghana, la Guinée, le Kenya, le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie et l'Ouganda. Plusieurs autres pays ont exprimé leur souhait de démarrer des projets MIDA.

Afin de créer des incitations pour que les travailleurs temporaires retournent dans leurs pays d'origine – même s'ils ne mettent que temporairement leurs compétences au service des efforts en matière de développement – les gouvernements peuvent proposer des avantages qui ne peuvent être obtenus qu'en échange du retour. A titre d'exemple, citons les taux préférentiels pour les épargnes déposées sur des comptes agréés dans le pays d'origine, ainsi que des fonds de contrepartie provenant de gouvernements des pays d'origine en faveur d'initiatives commerciales agréées. Les comptes d'épargne obligatoires, qui obligent les migrants temporaires à verser une partie de leurs revenus dans un fonds qui ne sera remboursé qu'en cas de retour, ont été instaurés dans plusieurs programmes de travail temporaire. Cependant, ils sont moins utilisés de nos jours en raison d'une préoccupation relative au droit du travailleur à disposer de ses revenus de la manière dont il l'entend.

Les politiques de retour durable devraient aussi se baser sur une analyse ventilée par sexe : les femmes sont-elles intéressées par les mêmes possibilités de retour que les hommes ? Existe-t-il des différences entre sexes dans les secteurs qui attirent ou qui ont besoin d'hommes et de femmes rapatriés ? Comment prendre en compte les changements de rôles socioéconomiques des femmes qui ont travaillé à l'étranger ? Comment éviter la non utilisation du savoir et du savoir-faire lorsque les femmes retournent au pays.

Les voies les moins empruntées. Le maintien des liens avec le pays d'origine n'est pas le seul facteur de la migration circulaire. En effet, le fait d'encourager les liens avec les pays de destination est aussi important. Dans des pays aussi divers que Taiwan, la Chine, l'Inde, le Mexique, le Ghana et l'Irlande, les migrants qui sont rentrés et qui ont investi avec succès dans leurs pays d'origine ont eu des carrières relativement fructueuses dans les pays de destination. Ces migrants circulaires ont non seulement réussi à épargner assez d'argent pour réaliser d'importants investissements dans leurs pays d'origine, mais sont aussi parvenus à créer et à maintenir de solides réseaux dans leurs pays de destination afin de soutenir leurs entreprises transnationales. Ils sont probablement plus à même d'y parvenir s'ils ont statut légal assuré dans le pays de destination, bien que certains migrants temporaires peuvent aussi profiter d'un tel succès. Ceux qui réussissent ne sont pas seulement ceux qui ont reçu une formation poussée, il faut également inclure les entrepreneurs qui ne disposent que de peu d'éducation formelle.

En d'autres termes, les accords de migration circulaire efficaces exigent des politiques qui renforcent les liens, aussi bien avec les pays d'origine qu'avec les pays de destination. Un objectif politique généralement négligé est la création d'un environnement qui favorise la réussite des migrants dans les pays de destination – qui se traduit par une accumulation des épargnes ou par des compétences récemment acquises. Dans ce cadre, *le succès dans les pays de destination rend la circulation plus probable et augmente son impact sur le développement.*

De nombreux gouvernements des pays d'origine des migrants ont compris qu'obliger les migrants à renoncer à leur citoyenneté lorsqu'ils sont naturalisés dans un autre pays est contreproductif s'ils veulent encourager les émigrants à conserver des liens actifs avec leur patrie. De plus en plus de pays permettent la double citoyenneté et encouragent leurs propres citoyens à recevoir la naturalisation dans les pays de destination. De nombreux pays autorisent les citoyens vivant à l'étranger à voter, à élire des représentants du pouvoir législatif national, et à être candidats. Ils peuvent aussi profiter des préférences accordées uniquement aux ressortissants en termes d'emploi, de propriété foncière, de privilèges douaniers, et ainsi de suite.

Cependant, pour un certain nombre de pays qui accueillent des migrants, la double citoyenneté reste un sujet de discorde. En effet, elle est souvent considérée, dans le cadre de l'intégration, comme une preuve d'incorporation incomplète à la société d'accueil. Cet avis ne cadre pas avec la réalité croissante du transnationalisme, dans lequel les personnes s'engagent activement dans plus d'un pays et sont « chez elles » dans les deux pays (ou dans tous). Les citoyens transnationaux qui circulent régulièrement constituent un avantage comparatif pour les deux pays, et dans certains cas, ils sont bien intégrés dans les économies et les cultures des deux sociétés. Le monde du transnationalisme, qui présente beaucoup de possibilités, est tout à l'opposé de l'univers des migrants peu intégrés, qui ne présente que peu de possibilités.

La circularité peut être freinée par les *processus* qu'implique l'acquisition d'une résidence ou de droits du citoyen. Par exemple, les migrants qui font une demande de résidence permanente aux Etats-Unis ne peuvent pas voyager à l'étranger sans demander une permission spéciale – un processus long et fastidieux. La demande de naturalisation ne peut être introduite qu'après avoir complété une période de résidence ininterrompue de cinq ans. Cette période est réinitialisée si le migrant s'absente pendant plus de six mois, ce qui a pour effet de décourager la circulation des migrants permanents.

Une nouvelle voie. De récentes études suggèrent que l'impact de la migration circulaire sur le développement, et plus particulièrement des employés contractuels, peut être amélioré par trois éléments de la conception de la politique dans des pays qui accueillent des migrants :

1. Des contrats plus longs et plus flexibles : Ils permettent tout d'abord aux migrants temporaires de récupérer les pertes financières liées à la migration (comme des dettes, des frais de placement, etc.) et ensuite, d'économiser suffisamment d'argent pour avoir une source de revenus à leur retour (ou même lorsqu'ils sont encore à l'étranger). Une évaluation des anciens plans sectoriels au Royaume-Uni a fait remarquer que les permis de travail d'un an, accordés aux migrants pour des emplois à faible revenu, empêchent les travailleurs d'économiser suffisamment d'argent pour investir utilement à leur retour.

2. Options de réinsertion : Une nouvelle application d'un certain accès préférentiel aux permis de travail permet de stabiliser les relations des migrants avec les pays de destination. La pratique longuement utilisée par la Suisse, qui consiste à accorder un accès temporaire à son marché de l'emploi sur une base renouvelable, semble encourager la migration circulaire, bien qu'elle soit soumise à des conditions très strictes. Le Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS) du Canada, en collaboration avec le Mexique et les pays des Caraïbes, encourage la circularité et réduit la pauvreté dans les communautés d'origine. Cependant, les faibles niveaux de salaire et les courtes périodes de contrat, sans mobilité ascendante en fonction de l'expérience, semblent avoir limité son impact positif sur le développement.

3. Visas facilitant la mobilité de l'emploi : Le fait de permettre aux migrants de changer d'employeur leur donne un avantage par rapport aux relations d'emploi inégales, qui sont un terrain propice aux abus et à l'exploitation.

4. Transférabilité de l'assistance sociale : L'OIT considère le droit d'accumuler des périodes de contribution à la sécurité sociale et le droit de transférabilité des avantages vers le pays d'origine comme vitaux pour le succès de la circularité de la migration. Selon la Banque Mondiale et d'autres sources, les travailleurs migrants qui savent qu'ils retourneront dans leur pays d'origine à un certain moment, mais qui ne pourront plus conserver leurs avantages, sont fortement incités à éviter de verser leurs contributions à la sécurité sociale lors de leur séjour dans le pays d'accueil. Par conséquent, ils feront partie du secteur informel du pays d'accueil au lieu du secteur formel (GCIM 2005).

Ces éléments sont particulièrement importants pour les travailleurs peu qualifiés, et sont avantageux pour les migrants de tous les niveaux de compétence, car ils leur donnent plus de mobilité pour façonner leur expérience migratoire selon leurs préférences et leurs besoins particuliers.

Les gouvernements des *pays d'origine des migrants* font face à un plus grand défi, qui consiste à encourager le retour volontaire et la circulation en renforçant les conditions qui mènent au progrès économique, particulièrement dans le secteur des entreprises, qui veut aussi attirer les migrants hautement qualifiés et les investissements des diasporas. Cela implique le développement des compétences stratégiques et la formation, tout particulièrement pour les migrants moins qualifiés qui ont un potentiel de mobilité intersectorielle. L'engagement qui consiste à accepter le retour des migrants et à aider la migration légale, est facilité lorsque des mesures et des possibilités ont été créées pour les expatriés et sur base d'une condition de retour. Un projet pilote présenté par le gouvernement de l'Ile Maurice montre la manière dont la migration circulaire peut être intégrée à la planification économique nationale. Dans ce modèle (voir document présenté à la table ronde 1.4 du FMMD), la migration circulaire ne devient pas seulement un programme d'emploi, mais aussi un programme de renforcement des capacités et de restructuration du marché de l'emploi – qui fait partie intégrante de la planification du développement du pays d'origine.

De nombreux gouvernements de pays d'origine choisissent d'adopter des politiques qui encouragent les migrants à conserver leurs liens avec leur patrie. En effet, au cours des dix dernières années, des douzaines d'Etats ont mis en place un bureau gouvernemental - qui va d'un ministère à part entière, ou d'une Commission présidentielle, à un modeste conseil d'administration – dans le but de maintenir la communication avec les citoyens vivant à l'étranger et de leur fournir des services. Certains vont plus loin, en essayant de maintenir une identité culturelle et des liens économiques avec les diasporas pendant plusieurs générations. Le Maroc a créé un réseau de centres culturels en Europe (les Maisons du Maroc) et propose des cours de langue et d'autres programmes aux Marocains de la diaspora. La Chine soutient des programmes de langue et de culture dans le monde entier et l'Inde a des programmes pour les Indiens non-résidents (INR), mais aussi pour les Personnes d'origine indienne (POI). Des pays comme Israël, les Philippines et l'Inde disposent aussi de programmes qui encouragent les visites ou les stages en entreprise pour les jeunes de la diaspora, et qui sont financés par le secteur public ou privé.

Les pays d'origine et de destination peuvent coopérer afin de créer des réseaux et des bases de données conçues pour mettre en relation des expatriés dans le cadre de projets, d'emplois, et d'autres opportunités, comme la coopération entre la France et le Mali qui vise à suivre les compétences des migrants maliens en France. Les programmes multilatéraux, comme TOKTEN et MIDA, compilent aussi des bases de données étendues des compétences des expatriés. Les prestations transférables, comme les pensions et les assurances santé, peuvent aussi faciliter la mobilité. A nouveau, ces prestations exigent une planification et une négociation intergouvernementale consciencieuse.

La nouvelle voie de migration circulaire exige que les pays d'origine et de destination entreprennent des actions – de préférence en coopération. En effet, les pays d'accueil peuvent mettre en place des programmes d'immigration plus flexibles et plus rentables qui encouragent les personnes à aller et venir avec une plus grande facilité. Les pays d'origine peuvent travailler à l'augmentation de leurs capacités institutionnelles afin de gérer la migration circulaire. Dans le cadre de ces efforts, les pays d'accueil peuvent trouver un certain intérêt à proposer une assistance technique ou financière.

IV. Tirer les leçons du passé et aborder le futur

Ni les incitations généreuses au retour, ni les dures sanctions en cas de non retour, ne sont susceptibles d'augmenter la circularité chez les migrants qui constatent des conditions socioéconomiques et/ou politiques peu encourageantes dans leur pays d'origine, ainsi que de sombres perspectives d'amélioration. Les programmes de migration circulaire, qui mesurent principalement la réussite par le taux de retour et qui ne prennent pas en compte l'impact sur le bien-être des migrants, de leurs familles et des pays d'origine, peuvent pousser les migrants à ne pas respecter les règles du jeu. Par ailleurs, les gouvernements dotés d'une capacité limitée ne seront pas très enthousiastes à l'idée de les mettre en application. Afin d'évaluer le succès des programmes de migration circulaire, les effets du développement devraient être considérés aussi sérieusement que les effets de la migration.

Ainsi, la Communication de la Commission européenne sur la migration circulaire expose qu'« il est essentiel de maintenir le dialogue et la coopération avec les pays tiers – tant en matière d'immigration que dans des secteurs connexes comme l'emploi, la politique sociale et l'enseignement/la formation – afin de garantir le bon fonctionnement de la migration circulaire et ses retombées mutuellement bénéfiques ». Toutefois, le choix des décideurs politiques dépasse largement les limites de l'Etat. En effet, les entreprises privées, les universités, les associations de migrants, les organisations de diasporas, les gouvernements municipaux, les syndicats, et bien d'autres institutions de la société civile, influencent aussi les conditions de migration circulaire. Ceux-ci sont de multiples sources d'inspiration qui peuvent apporter de précieux enseignements.

Par exemple, le Fogarty International Center (FIC) de l'Institut national américain de la santé a pour but de renforcer la capacité des institutions dans les pays à faible et à moyen revenu, afin de mener des recherches sur le VIH/SIDA. Ce centre finance les institutions américaines afin de former des chercheurs africains aux Etats-Unis et continue à travailler avec eux à leur retour en Afrique.

Un soutien de leur travail scientifique (comme un financement de la recherche, de l'équipement, une guidance, des possibilités de visites et de participation aux réseaux professionnels) dès leur retour, associé à l'utilisation de visas à court terme visant à décourager le séjour continu, ont entraîné des taux de retour de 80 %, soit près de deux fois la moyenne des doctorats scientifiques et d'ingénieurs contrôlés par la National Science Foundation.

Le programme Fogarty souligne le potentiel des programmes jumelés entre les institutions des pays d'origine et de destination – qu'il s'agisse d'universités, d'hôpitaux, d'entreprises, de fondations, de municipalités, d'organisations artistiques ou de services gouvernementaux – afin d'encourager la migration circulaire et d'atténuer la fuite des cerveaux.

De même, certaines études ont souligné les bienfaits des plans de migration circulaire avec certains pays pour la main-d'œuvre moins qualifiée, comme pour les emplois saisonniers dans le domaine de l'agriculture, ainsi que les emplois dans les secteurs hospitaliers, alimentaires et de la construction. Les modèles économiques visant à augmenter la mobilité du travail prédisent que les pays en voie de développement et les pays développés ont plus d'avantages à tirer de la migration de travailleurs moins qualifiés. En effet, un projet agricole financé par la Fondation Agricultores Solidarios en Catalogne, en Espagne, est mis en œuvre par trois unions d'agriculteurs, dont les membres engagent des travailleurs saisonniers du Maroc, de Colombie et de Roumanie. Ce projet encourage le jumelage des villes d'origine et des communautés où travaillent ces travailleurs saisonniers, dans le but de leur transmettre les compétences et la confiance pour les aider à démarrer des projets par eux-mêmes lorsqu'ils rentrent chez eux. Ce projet comprend des programmes de logement et d'enseignement pour les enfants des migrants.

Penser à l'avenir et dégager les résultats possibles de la discussion de la table ronde.

Il existe de plus en plus de preuves qui attestent que le mouvement international de personnes peut apporter des avantages au niveau mondial similaires ou supérieurs au libre échange et aux mouvements de capitaux (Winters, Banque Mondiale). Il est plus probable que ce potentiel soit atteint via des cadres plus coopératifs qui reconnaissent et qui encouragent la circularité en tant que schéma dynamique du mouvement transnational, et non comme un simple moyen d'éviter les défis qu'incarnent l'intégration des immigrants et la migration illégale. La nature exacte de ce cadre de mobilité coopératif sera différente selon le contexte, étant donné que les pays d'origine et de destination obtiennent ensemble un mélange approprié de conditions, de garanties et de mesures qui encouragent la circularité en vue de bénéfices mutuels.

Dans sa récente Communication sur la migration circulaire et les partenariats de mobilité, la Commission européenne a dépassé les précédents efforts décousus en matière de migration circulaire et a fait état des avantages d'une approche plus globale, basée sur des partenariats entre les Etats membres de l'UE et les pays tiers. Cette conception doit à présent atteindre le prochain niveau d'un modèle opérationnel qui peut être testé grâce à un ou plusieurs projets pilote adaptés aux réalités mondiales.

Les possibles résultats concrets de la discussion de la table ronde pourraient contribuer à passer à l'étape suivante :

1. Une définition fonctionnelle de la « migration circulaire », comme proposée dans ce document, afin de guider les efforts visant à mettre en œuvre les idées et les principes de la Communication de l'UE.

2. Un projet de migration circulaire entre un pays en voie de développement et un partenaire de destination de l'UE, préparé par les partenaires. Cela devrait attirer l'attention sur le fait qu'il n'existe aucun modèle universel. Ce projet devrait englober les éléments opérationnels et les politiques clés qui sont susceptibles de faire fonctionner un tel programme pour toutes les parties :

- Des besoins sectoriels réalistes et une planification de l'approvisionnement dans les pays d'origine et de destination.
- Une structure institutionnelle à financement partagé afin de planifier et de coordonner le programme, comme par exemple le « Programme d'habilitation » du gouvernement mauricien, qui implique des membres du secteur public et privé.
- Un apprentissage approprié des compétences, tout comme pour la flexibilité intersectorielle potentielle.
- Des incitations dans les pays de destination pour promouvoir la circularité, comme par exemple :
 - Des visas pour séjours multiples à long terme, des permis de travail pluriannuels.
 - Des contrats plus longs (afin d'accumuler suffisamment d'actifs pour démarrer une entreprise dès le retour au pays).
 - Des contrats flexibles.
 - Une transférabilité du permis de travail, mais aussi des avantages relatifs à la sécurité sociale.
- Des incitations au retour dans les pays d'origine, liées à une planification nationale du développement :
 - Renforcement du secteur commercial, renforcement des capacités dans le secteur des PME.
 - Des plans de gratification, de crédit et de prêt afin d'encourager le démarrage d'entreprise.
 - Une formation à la gestion d'entreprise.
 - Des plans d'incitation à l'épargne en vue d'un investissement dans une entreprise dans le pays d'origine.
- Des systèmes de surveillance et d'évaluation intégrés dans chaque programme pilote, afin d'évaluer régulièrement son impact et sa rentabilité, de procéder aux ajustements nécessaires et d'en tirer des enseignements.

3. Lancement d'un programme pilote afin de tester le modèle ci-dessus. Le programme pilote mauricien, qui établit des liens profonds entre migration, ressources humaines et planification du marché de l'emploi tant dans les pays d'origine que de destination, pourrait servir de projet pilote, grâce à un partenariat de coopération avec un pays de destination de l'UE.

4. Une étude indépendante de plusieurs cas du Programme MIDA, afin d'évaluer la faisabilité de l'application des Programmes MIDA à d'autres régions – par exemple, par la CE ou un autre organisme officiel.

_(Juin 2007)

Bibliographie

Agunias, Dovelyn. 2006. "From A Zero-Sum to a Win-Win Scenario: Literature Review on Circular Migration," Report. Migration Policy Institute, September.

_____ and Kathleen Newland. 2007. "Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward" Policy Brief. Migration Policy Institute, April.

Basok, Tanya. "Mexican Seasonal Migration to Canada and Development: A Community-based Comparison," *International Migration* 41, No. 2 (2003): 3-26.

Brem, Maxwell. 2006. "Migrant Workers in Canada: A Review of the Canadian Seasonal Agricultural Workers Program," Policy Brief. North-South Institute, Ontario.

Brinkerhoff, Jennifer and Clay Wescott. 2006. *Harnessing the Resources of Overseas Professionals*. Manila: Asian Development Bank.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2007. "On Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries," May.

Holzmann, Robert, Johannes Koettl and Taras Chernetsky, "Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: an analysis of issues and good practices", Social Protection Human Development Network, The World Bank, a report prepared for the Global Commission on International Migration, 2005.

International Labor Organization. 2007. *Transfer of Knowledge Through Expatriate Networks (TOTKEN)-Turkey*. Retrieved June 6, 2006 from http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/init/tur_2.htm

International Organization for Migration (IOM). 2004. *MIDA: Mobilizing the African Diasporas for the Development of Africa*. Geneva. Retrieved June 6, 2007 from <http://www.iom.int/mida>

Kapur, Devesh and John McHale. 2005. *Give Us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World*. Washington, DC: Center for Global Development, Brookings Institution Press.

Keren, Luo, Fei Guo, and Huang Ping, "China: Government Policies and Emerging Trends of Reversal of the Brain Drain." In *Return Migration in the Asia Pacific*, edited by Robyn Iredale, Fei Guo, and Santi Rozario. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar, 2003: 88-111.

Kupfer L, Hofman K, Jarawan R, McDermott J, Bridbord K. 2004. "Strategies to Discourage Brain Drain," *Bulletin of the World Health Organization* 2004, 82(8):616-623

Kuznetsov, Yevgeny. 2006. *Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad*. Washington, DC: The World Bank.

Levitt, Peggy and Ninna Nyberg Sorensen, "Global Migration Perspectives: The Transnational Turn in Migration Studies," *Global Migration Perspectives*, No. 6 (Geneva: Global Commission on International Migration, October 2004), available online at http://www.transnational-studies.org/pdfs/global_migration_persp.pdf.

Mansoor, Ali and Bryce Quillin. 2007. *Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington, DC: World Bank.

Martin, Philip L. 2003. "Managing Labor Migration: Temporary Worker Programs for the 21st Century." Geneva: International Labor Organization. Available at <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/migration3.pdf>

Nair, Gopinathan. 1999. "Return of Overseas Contract Workers and their Rehabilitation and Development in Kerala (India): A Critical Account of Policies, Performance and Prospects," *International Migration*, Vol. 37, No. 1, pp. 209-242.

OECD Publishing. 2006. *International Migration Outlook: Sopemi*.

Pagesos Solidaris. 2007. "Què fem? Pràctica del codesenvolupament i cooperació al desenvolupament." Pagesos Solidaris. Retrieved June 6, 2007 from http://www.pagesossolidaris.org/archivos/ca/codesenvolupament_cooperacio.php

Saxenian, AnnaLee. 2002. *Local and Global Networks of Immigrants in Silicon Valley*. San Francisco: Public Policy Institute of California.

Transfer of Knowledge Through Expatriate Networks- Mali. Retrieved June 6, 2007 from www.totkenmali.org