

Résumé

Les migrations sont devenues un thème central dans la politique européenne contemporaine parce qu'elles sont intrinsèquement liées aux défis les plus considérables auxquels l'Europe doit faire face : le développement, la croissance économique et la productivité, l'évolution démographique, le maintien de systèmes de sécurité sociale, la préservation de la cohésion sociale et le dialogue interculturel, la défense des droits de l'homme et de la primauté du droit.

Le présent rapport est le principal document de référence pour la 8^e Conférence des ministres européens responsables des questions de migration. Il présente les aspects et caractéristiques généraux des migrations dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, analyse les problèmes soulevés par les migrations modernes et définit un programme d'action adapté et intégré.

L'introduction et le premier chapitre sur les migrations et le bien-être social et économique examinent les raisons du développement des migrations économiques, leur ampleur et leurs caractéristiques ainsi que leurs effets sur les politiques et les pratiques des Etats membres.

Le deuxième chapitre sur les migrations et le développement traite de l'incidence des migrations sur le développement des pays d'origine et de destination. Il recense les principales questions sur lesquelles il convient de se pencher pour renforcer la contribution des migrations au développement, notamment le retour des compétences, les transferts de fonds, les investissements des migrants dans les pays d'origine («codéveloppement»), le rôle des diasporas. A cet égard, il note certaines conséquences négatives, telles que la fuite des cerveaux.

Le troisième chapitre sur les migrations et la cohésion sociale met en lumière les grands enjeux concernant l'égalité de traitement et l'intégration des travailleurs migrants et de leurs familles, ainsi que les politiques et les pratiques favorisant l'intégration et la cohésion sociale.

Le quatrième chapitre présente un agenda de politiques intégrées et examine les facteurs permettant une régulation efficace des migrations. Il identifie les principales composantes d'une approche stratégique intégrée et expose les rôles des gouvernements et des acteurs non gouvernementaux dans la mise en œuvre de cet agenda.

1. Compétence du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a un rôle, des compétences et des capacités irremplaçables dans le domaine des migrations. Son Comité européen sur les migrations (CDMG) intègre une participation opérationnelle de tous les Etats membres. Il représente tout l'éventail d'expériences en matière de migrations, depuis celles des pays qui sont principalement des pays d'origine jusqu'à celles des Etats qui sont avant tout des pays de destination, sans oublier les pays de transit, beaucoup d'Etats membres cumulant aujourd'hui les trois caractéristiques. La composition du comité reflète la diversité des institutions gouvernementales chargées de traiter les problèmes de migration – ministères de l'Immigration, du Travail/de l'Emploi, de l'Intérieur, des Affaires étrangères ou de l'Intégration.

Grâce à cette composition unique au monde, l'élaboration des politiques du Conseil de l'Europe peut prendre en compte la diversité des expériences nationales en matière de migration ainsi que des services gouvernementaux qui s'occupent de ces questions et de leurs conséquences.

Le CDMG et ses groupes de travail facilitent l'instauration de relations de confiance et de coopération entre les institutions opérationnelles et les acteurs des Etats membres.

Ces vingt dernières années, le CDMG a réalisé des études, rédigé des recommandations et contribué à l'élaboration de normes et de lignes directrices couvrant la plupart des questions relatives à la gestion des migrations. Beaucoup de ces orientations ont par la suite été approuvées par les conférences des ministres européens responsables des questions de migration ; leur mise en œuvre par les Etats membres a ainsi bénéficié d'un appui politique au plus haut niveau. L'évolution des politiques de beaucoup d'Etats membres montre que les recommandations du Conseil de l'Europe sont particulièrement utiles pour mettre sur pied des politiques nationales cohérentes et encourager la coopération entre les Etats membres.

D'autres organes du Conseil de l'Europe traitent les questions de migration. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (Ecri) est chargée de combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance sous l'angle de la protection des droits de l'homme ; en 2008, son séminaire annuel a été consacré à la question de la discrimination à l'égard des personnes issues de l'immigration et à leur intégration. L'actuel Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui agit en qualité d'institution indépendante, a fait des migrants un thème majeur de son mandat.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) joue un rôle important, notamment par l'intermédiaire de sa commission des migrations, des réfugiés et de la population. Cette commission élabore des politiques visant à protéger les droits des migrants, des réfugiés et des personnes déplacées, et à

améliorer leurs conditions de vie. Elle propose également des solutions politiques conformes aux valeurs humanitaires du Conseil de l'Europe. Une liste des résolutions et recommandations pertinentes adoptées récemment par l'APCE figure dans le rapport.

2. Défis pour l'Europe, le bien-être économique, le développement et la cohésion sociale

Les migrations internationales en Europe se caractérisent par un nombre croissant de migrants de courte ou longue durée, ou de permanents. Cette augmentation résulte du développement de la mobilité internationale de la main-d'œuvre à l'ère de la mondialisation, dû à l'évolution des besoins et des structures des marchés nationaux du travail et à une demande et une offre de main-d'œuvre de plus en plus internationalisées.

D'autre part, l'Europe a aujourd'hui besoin des migrants, et beaucoup de pays de la région vont en avoir encore plus besoin à l'avenir, afin de répondre aux nouvelles conditions du marché du travail, à la diminution de la main-d'œuvre et au vieillissement de la population, et pour contribuer à préserver l'équilibre des régimes de sécurité sociale. L'immigration est à l'évidence un des moyens de résorber les pénuries de main-d'œuvre dans les pays d'accueil.

On observe que l'immigration a généralement une incidence positive sur la croissance économique et sur l'emploi. Elle ne représente toutefois qu'une solution parmi d'autres aux problèmes liés aux bouleversements démographiques, aux mutations du marché du travail et à l'évolution de la situation économique en Europe.

Les migrants sont souvent fortement motivés pour travailler dur pour réussir, gagner de l'argent et faire des économies. Leur productivité est souvent plus élevée que celle des travailleurs locaux exerçant des métiers ou occupant des postes semblables. Le principal enjeu politique consiste à capitaliser les avantages économiques et sociaux des migrations internationales – les tendances des migrations aujourd'hui visent principalement la mobilité de la main-d'œuvre et des compétences – par des moyens démocratiques et des instruments réglementaires tout en évitant de se focaliser sur des mesures de contrôle restrictives.

La libre circulation des biens, des capitaux, des technologies et des services facilite les processus d'intégration et l'interconnexion. Néanmoins, les pays de destination continuent à mettre en œuvre des dispositions restrictives sur la circulation des personnes. Il en est de même pour certains pays d'origine.

Un défi politique central est de concilier les pressions économiques qui pèsent sur la protection des droits fondamentaux et sociaux des travailleurs étrangers afin de maintenir la compétitivité des coûts de la main-d'œuvre et la nécessité de faire respecter l'égalité de traitement et la non-discrimination en tant que

garants de la cohérence du marché du travail, de la productivité de la main-d'œuvre et de la cohésion sociale.

L'un des problèmes les plus difficiles à résoudre en matière de gouvernance est de savoir comment faire face aux perceptions négatives, opinions défavorables et sentiments d'animosité fréquemment rencontrés dans la population à l'égard des étrangers, en particulier des travailleurs migrants, surtout dans les cas où ceux-ci sont couramment présentés comme étant en concurrence pour des emplois et des logements rares et profitant injustement ou illégalement des ressources des services sociaux, et où ils sont associés à la délinquance.

Pour l'Europe, les migrations entraînent indéniablement de nouveaux défis en ce qui concerne l'intégration économique et sociale des immigrés. L'objectif est bien que ces derniers s'intègrent réellement sur le marché du travail, dans l'économie et dans la société. Une bonne intégration dans le pays de destination contribue à l'affirmation de l'identité, favorise une participation citoyenne et accroît la cohésion sociale.

L'objectif général est de parvenir à une approche globale, intégrée et crédible pour réguler les migrations dans un cadre paneuropéen. En même temps, il convient de mobiliser une volonté politique, la coopération des partenaires sociaux et un soutien populaire pour étendre la protection des droits et l'égalité de traitement aux travailleurs et aux populations étrangères, et pour appliquer et consolider ces principes puisqu'ils sont garants du progrès économique et de la cohésion sociale.

3. Migrations et bien-être économique et social

Les raisons économiques expliquent de plus en plus les flux migratoires, elles sont des facteurs d'incitation et d'attraction. La segmentation des marchés nationaux du travail, dans la grande majorité des Etats membres de l'Union européenne et en Russie, suscite une demande supplémentaire de main-d'œuvre importée. Le profil et la répartition des migrants correspondent relativement bien à la structure et à la demande du marché du travail des pays d'accueil.

Le vieillissement de la population et la part croissante des retraités incitent aussi à considérer les migrations comme un des moyens de remédier à la pénurie de main-d'œuvre, d'accroître la production et de stabiliser les régimes de sécurité sociale. La pyramide des âges de la population européenne évolue rapidement. Par exemple, d'ici à 2050, un Européen sur quatre, ou peut-être même un Européen sur trois, aura l'âge de la retraite et la moitié de la population aura plus de 50 ans. Le besoin d'assurer la stabilité des marchés du travail est particulièrement urgent à la lumière des craintes actuelles d'une récession globale et met l'accent sur le besoin d'une approche intégrée et flexible.

De nombreux pays européens, dont l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Autriche, le Danemark, la Belgique et le Portugal, sont des pays de forte immigration de main-d'œuvre et accueillent un nombre important de travailleurs étrangers temporaires et 30 à 40 % d'immigrés permanents venus pour des raisons professionnelles. En Europe centrale et orientale, la Slovaquie, la Hongrie, la République tchèque et la Pologne sont de nouveaux pays de destination pour les migrants économiques venant de l'est. La Russie accueille plus de 3 millions de travailleurs migrants déclarés et au moins deux fois plus de migrants non déclarés originaires des Etats de la CEI.

Les migrations en Europe sont un phénomène de longue date qui maintenant commence à se diversifier. D'anciens pays d'émigration comme le Portugal, l'Italie, l'Espagne et la Grèce sont aujourd'hui des pays d'accueil. D'autres, comme la Roumanie et la Turquie, sont en train de devenir des pays d'immigration nette. La Roumanie, la Bulgarie et la Pologne font appel à des travailleurs de pays voisins, y compris le Bélarus, la Moldova et l'Ukraine. Les Etats membres du Conseil de l'Europe comprennent donc des pays de destination, des pays d'origine et des pays de transit, certains d'entre eux remplissant même parfois les trois fonctions.

La plupart des travaux de recherche actuels montrent que l'immigration favorise la croissance économique et le développement. L'effet de l'immigration sur le niveau de salaires et d'emploi des travailleurs autochtones dans les pays d'accueil s'avère en général négligeable. Cependant, il peut y avoir effectivement des problèmes dans certains secteurs ou en ce qui concerne quelques catégories de travailleurs nationaux. En règle générale, les travailleurs immigrés viennent compléter la main-d'œuvre locale et non se substituer à la main-d'œuvre existante, même si, répétons-le, il y a des exceptions dans des secteurs particuliers.

Le renforcement du capital humain des pays d'accueil par les migrants est important ; le niveau d'instruction des immigrés récents est généralement plus élevé que le niveau moyen des populations autochtones.

Une analyse statistique de l'impact économique des migrations dans 15 pays européens entre 1991 et 1995 a établi que, chaque fois que la population a augmenté de 1 % en raison de l'immigration, le PIB a progressé de 1,25 à 1,5 % – cette forte corrélation n'étant toutefois par une preuve de causalité. De récentes études spécifiques aux pays ont montré des avantages nets légèrement moins importants mais toujours positifs. D'autres études récentes ont montré que les prestations dont bénéficient les immigrés sont invariablement dépassées par leurs cotisations nettes à l'économie.

L'ensemble des recherches montrent que l'incidence de l'immigration sur les salaires est minime. Concernant l'emploi, les résultats d'une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) réalisée dans un échantillon de pays entre 1984 et 1995 ont conclu que rien n'indi-

quait qu'il y ait un effet négatif de l'immigration sur le chômage à l'échelle locale. A première vue, il serait facile de remédier au déficit de main-d'œuvre en employant des chômeurs ; or le chômage dans la population active locale est le plus souvent lié à des déséquilibres structurels sur le marché du travail. Même dans les pays où la population est très mobile, l'augmentation des offres d'emploi ne se traduit pas par une baisse équivalente du chômage.

La Banque mondiale fait valoir que les avantages retirés des migrations internationales, surtout pour les pays en développement, dépassent les avantages attendus d'une libéralisation des échanges de marchandises. Il est désormais établi qu'une liberté de circulation plus grande de la main-d'œuvre à l'échelle mondiale accroîtrait les revenus mondiaux et rendrait leur répartition plus équitable.

Les différences entre les sexes dans les flux migratoires s'atténuent en raison de la demande de main-d'œuvre féminine, en particulier dans le secteur des services : soins des enfants et des personnes âgées, services ménagers, hospitalité et loisirs. En Europe, les femmes représentent aujourd'hui 53 % du nombre total de migrants – ce taux est plus élevé que dans toute autre région.

4. Le couple migration-développement

Les migrations sont potentiellement un moteur de croissance et de développement pour toutes les parties concernées – pays d'accueil, pays d'origine et migrants eux-mêmes. Dans les pays de destination, elles entraînent un rajeunissement de la main-d'œuvre, rendent économiquement viables des secteurs traditionnels tels que l'agriculture et les services, favorisent l'entrepreneuriat, soutiennent les systèmes de sécurité et de protection sociales, et répondent à la demande de compétences émanant des nouvelles industries de haute technologie. Dans les pays d'origine des migrants, leur contribution positive provient des transferts de capitaux (transferts de fonds et investissements), des transferts de technologie et de compétences essentielles, des migrations de retour ainsi que d'un accroissement des exportations et des échanges commerciaux internationaux facilités par les relations transnationales entre communautés.

Les migrants soutiennent le développement et les partenariats par leur apport monétaire, humain et social, par les flux financiers et commerciaux internationaux qu'ils génèrent, par leur engagement dans des réseaux sociaux et par leur contribution aux échanges entre cultures.

Dans le Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur les migrations internationales et le développement dans la perspective du Dialogue de haut niveau de 2006, on peut lire ceci : « Nous commençons seulement à apprendre comment faire en sorte que les migrations facilitent plus systématiquement le développement. Chacun d'entre nous a entre les mains l'un des éléments de l'énigme

que posent les migrations mais aucun d'entre nous ne dispose de tous les éléments. Il est donc temps de reconstituer tous les éléments de l'énigme.»

La contribution des migrations au développement est conditionnée par leur nature, leur lieu de destination et la capacité des pays concernés à tirer parti du phénomène et à remédier à ses effets négatifs. L'apport des migrations au développement peut être positif pour les pays qui sont déjà prêts à se développer ; en revanche, les migrations ne peuvent à elles seules créer les conditions de ce développement.

Une émigration excessive des travailleurs, la fuite de compétences, l'incapacité des chômeurs à émigrer sont autant de facteurs négatifs pour le développement durable des pays d'origine. Mais, par ailleurs, la diaspora et les migrations de retour et circulaires peuvent considérablement contribuer à leur développement, à condition que les infrastructures le permettent.

Les migrations et les flux financiers qu'elles entraînent en direction de certains pays d'émigration sont pour ces derniers l'un des plus importants moyens de soutenir l'économie. Les transferts de fonds officiellement enregistrés représentent aujourd'hui plus du double de l'aide publique au développement (qui se monte à 104 milliards de dollars) et environ les deux tiers des investissements directs étrangers (325 milliards de dollars en 2006). Pour certains pays, les fonds envoyés par les migrants sont la principale source de devises étrangères. Ils servent généralement à l'amélioration du logement, de la nutrition, de l'éducation scolaire et des soins de santé. Ils sont donc également source de capital humain, dans la mesure où ils permettent de financer l'éducation des enfants et de couvrir les dépenses de santé, ainsi que d'améliorer la sécurité alimentaire des ménages les plus pauvres.

Les migrants qui rentrent dans leur pays d'origine avec des compétences accrues, un savoir, des idées et des moyens financiers également plus importants peuvent contribuer considérablement à son développement. Néanmoins, cela n'est vrai que dans la mesure où le pays en question peut offrir un climat économique et social propice à l'application des compétences acquises à l'étranger ou à l'investissement de l'épargne des migrants. Or la réalité empirique montre que ces conditions ne sont pas toujours réunies.

Les actions des diasporas (à savoir les activités des expatriés en direction de leur pays d'origine) sont souvent considérées comme un précieux moteur de développement. En assurant des «transferts à caractère social», les diasporas peuvent contribuer au développement global des pays d'origine.

Les principales conditions à réunir pour obtenir des retombées bénéfiques maximales sur le développement sont entre autres les suivantes : facilitation de la mobilité des migrants (émigration et retour), protection et traitement décent des migrants, optimisation de l'utilisation des fonds qu'ils envoient dans leur pays d'origine, encouragement au retour des compétences vers ces pays, soutien à la formation et à l'éducation dans les pays d'origine, meilleure organisation des diasporas et renforcement de l'esprit d'entreprise.

Les partenariats formels entre pays d'origine et pays de destination sont des formes d'accord plus récentes dans le cadre desquelles les questions de migration et de développement sont clairement liées aux initiatives politiques et engagements en matière d'aide. Ils visent à développer et maintenir dans la durée des niveaux de coopération entre deux ou plusieurs pays (pays d'origine et de destination) qui vont contribuer à répartir équitablement entre eux les avantages découlant des migrations et d'en limiter d'éventuels effets négatifs.

5. Intégration et cohésion sociale

L'influence de l'immigration sur la cohésion sociale est l'un des enjeux majeurs de l'avenir de l'Europe. L'intégration réussie des migrants est une condition préalable de la cohésion sociale et du progrès économique.

Dans la plupart des pays d'Europe occidentale, les immigrés et les populations d'origine immigrée représentent désormais une large proportion de la population nationale, généralement comprise entre 12 % et près de 20 %. En Europe centrale et orientale, les proportions sont moins élevées, mais elles augmentent et continueront d'augmenter.

La proportion de personnes nées à l'étranger («immigrés de première génération») est d'environ 10 %, voire davantage en Europe occidentale. Les populations d'immigrés en Europe orientale représentaient 1,9 % de la population en 1985, 7,3 % en 1995 et 7,5 % en 2005.

Les migrations ont une profonde incidence sur les sociétés d'accueil; elles peuvent modifier la société et ses institutions. Cela explique dans une large mesure les polémiques soulevées par les politiques migratoires. La composition de la population immigrée reflète rarement celle de la société d'accueil: une grande partie des migrants ont une éducation différente ou un niveau d'instruction inférieur aux autochtones et beaucoup d'entre eux sont plus gravement pénalisés sur le marché du travail. L'immigration peut ainsi tendre à modifier la stratification sociale.

L'arrivée de migrants, souvent recrutés pour des emplois difficiles, dangereux et sales dont les travailleurs autochtones ne veulent pas, accentue la segmentation du marché du travail et contribue à la fragmentation des classes laborieuses. L'augmentation du nombre de migrants en situation irrégulière tend à aggraver cette tendance. La mobilité sociale et le degré d'intégration des migrants sont cependant très variables selon les pays de destination, ce qui semble indiquer que les politiques d'intégration, ainsi que les conditions économiques et sociales, déterminent les conséquences générales de la migration.

Le nombre important d'immigrés en Europe contribue à sa diversité culturelle et à son développement social et économique. Leur intégration économique, sociale, culturelle et politique est un facteur de cohésion sociale dans les pays d'accueil. Cependant, dans la plupart des sociétés européennes, la diversité culturelle et ethnique apportée par l'immigration remet en cause les définitions

traditionnelles, souvent monoculturelles et monoraciales, de l'identité nationale et des bases de la cohésion sociale. La diversité culturelle est l'un des principaux facteurs à prendre en compte pour qu'une cohésion sociale d'un plus haut niveau soit possible en Europe.

L'approche fondée sur les droits de l'homme préconisée par le Conseil de l'Europe et énoncée dans la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne révisée affirme que la cohésion sociale doit s'appuyer sur les droits de l'homme, la justice sociale et le respect de la démocratie. La cohésion sociale établit un lien de cause à effet entre les mécanismes d'intégration et de protection et le sentiment d'appartenance des individus à la société. Les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination et l'idée que la diversité doit être considérée comme un atout ont des répercussions sur le sentiment individuel et collectif d'inclusion des migrants et sont donc un point de départ dans le parcours vers une intégration efficace. En fin de compte, la cohésion sociale découle du respect des droits fondamentaux de tous les membres de la société, y compris dans le monde du travail, ainsi que de l'accès équitable de l'ensemble de la population aux avantages du progrès économique.

En réalité, de nombreux migrants sont encore exposés à l'exclusion, qu'il s'agisse d'emploi, de logement, de santé ou d'éducation. Dans beaucoup de sociétés d'accueil, de nombreux obstacles empêchent la simple participation des migrants, sans parler de leur intégration. Il est largement établi que, partout en Europe, les immigrés et les personnes d'origine immigrée font l'objet d'une discrimination marquée dans l'accès à l'emploi, au logement et aux services publics. Les migrants rencontrent aussi des obstacles pour accéder à l'éducation et à la formation, et leurs possibilités de participer à la société civile sont limitées. Pour de nombreux immigrés, la combinaison de ces facteurs peut aboutir à un niveau d'exclusion écartant toute possibilité d'intégration.

Les migrants sont souvent décrits dans les médias, le discours public et les conversations privées comme des personnes en concurrence avec les autochtones pour l'obtention d'emplois et de logements, profitant illégalement et injustement des ressources de l'aide sociale, et associées à la délinquance. Par conséquent, les préjugés et les sentiments d'animosité à l'égard des étrangers sont répandus dans les populations autochtones.

Un peu partout en Europe, les tensions entre migration et cohésion sociale ont été soulignées de manière spectaculaire par des troubles civils et des manifestations violentes de mécontentement survenus dans des quartiers où sont concentrées des populations d'origine immigrée. Des violences perpétrées contre des étrangers et des personnes d'origine immigrée dans divers Etats membres du Conseil de l'Europe ont fait des morts, des blessés ou entraîné la destruction de biens.

La mesure dans laquelle l'intégration des travailleurs migrants peut devenir un succès varie et dépend considérablement de différents facteurs tels que le

degré de spécialisation professionnelle, la dynamique culturelle de certains groupes, la durée de séjour ou les formes de solidarité à l'intérieur de certains groupes. D'autres facteurs sont liés aux caractéristiques sociales, culturelles et politiques du lieu de résidence.

Les problèmes persistants de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale qui affectent certaines catégories de migrants et de populations d'origine immigrée montrent la nécessité de redoubler d'efforts pour prendre en compte les dimensions économiques et sociales de l'intégration, outre les questions relatives à la diversité culturelle et religieuse et à la citoyenneté.

Bien que la définition du multiculturalisme, de l'interculturalisme et de l'intégration continue de faire débat, les politiques qui valident et célèbrent la diversité culturelle et sociale semblent mener vers de meilleurs résultats en matière d'intégration que celles qui comptent sur l'assimilation à l'identité culturelle dominante de l'Etat d'accueil.

Depuis les années 1980, les débats sur l'intégration économique et la dimension sociale de la construction européenne ont permis de faire progresser la question de l'inclusion et de la cohésion sociale dans l'Union européenne sur plusieurs plans : mise au point des règles de libre circulation des personnes, affirmation d'un objectif de cohésion économique et sociale, définition claire de l'intégration, besoin d'une législation sociale européenne plus complète, etc. Plusieurs instruments communautaires dans le cadre des stratégies européennes pour l'emploi et l'inclusion appuient les efforts des Etats membres en faveur de la cohésion, de la mobilité de la main-d'œuvre et de l'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie. De nombreuses initiatives dans le domaine de la sécurité sociale améliorent la coordination des régimes et permettent aux travailleurs et aux demandeurs d'emploi de bénéficier des prestations auxquelles ils ont droit tout en circulant librement dans l'UE.

Parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe, d'autres espaces importants d'intégration politique et économique, la CEI par exemple, ont aussi commencé à s'intéresser aux conséquences sur la cohésion sociale d'une plus grande mobilité des personnes vers et dans ces espaces.

Aujourd'hui, l'évolution des structures de la mobilité, de l'immigration et de l'installation ainsi que des contraintes qui pèsent sur elles pose de nouveaux défis à l'élaboration de politiques viables d'intégration et de cohésion sociale. De nouvelles expressions comme « migration circulaire », « migration répétée » et « personnes installées dans la mobilité » décrivent des situations qui se distinguent des postulats sur lesquels reposent les politiques classiques. Ces dynamiques sont souvent le reflet de restrictions à la mobilité et à l'installation dans les pays de destination, et de politiques fondées sur l'exclusion civique, culturelle ou économique, qui ne laissent aux migrants d'autre choix que de circuler entre des sociétés qui les rejettent.

Pour autant, les immigrés permanents ou de longue durée établissent de plus en plus de liens politiques, économiques et sociaux, jouissent parfois d'une double citoyenneté accordée par le pays de destination et le pays d'origine, et créent un tissu social et des groupes d'appartenance qui transcendent les frontières géographiques, culturelles et politiques. Par ailleurs, de nombreux migrants développent des activités transnationales et des compétences multiculturelles, interculturelles et multilingues. Ces nouvelles caractéristiques des migrations internationales doivent aussi être prises en compte lors de l'élaboration des politiques et des pratiques visant à assurer l'inclusion et la cohésion sociales dans les pays européens.

Un cadre d'intégration doit reposer sur une législation garantissant l'égalité et la non-discrimination, être lié à une politique de migration tenant compte des besoins et de la composition du marché du travail et offrant à chacun des possibilités d'obtenir un travail décent, et inclure des mesures pratiques et institutionnelles pour assurer sa mise en œuvre.

Un solide corpus de normes et d'instruments européens et internationaux forme le socle, nécessaire et approprié, d'une politique d'intégration. Les gouvernements, les pouvoirs locaux, les employeurs, les syndicats et les organisations de la société civile accumulent de plus en plus d'expérience dans les domaines juridiques, administratifs et pratiques aux échelons local et national. Ces normes juridiques, ces directives et ces bonnes pratiques fournissent des orientations permettant d'établir une politique nationale viable et complète en matière d'immigration, d'intégration et de cohésion sociale.

6. Un agenda de politiques intégrées

Les Etats et tous les acteurs concernés doivent mener des politiques soutenues et cohérentes et exercer des pratiques propres à garantir que les flux migratoires bénéficient aux pays d'origine, aux pays d'accueil et aux migrants eux-mêmes. Etant donné que ce phénomène est susceptible de concerner des êtres humains en situation d'exploitation par d'autres et d'absence de protection, les migrations ne peuvent être laissées au seul jeu du marché.

Les politiques et les pratiques en matière de migration ne sont viables et efficaces que si elles reposent sur des normes juridiques solides – c'est-à-dire régies par la primauté du droit. Les normes internationales fixent des critères de protection des travailleurs migrants, mais également de défense des intérêts des Etats. Ces normes constituent un cadre pour les législations, politiques et pratiques nationales, ainsi que pour la coopération interne, dans chaque pays, et la coopération interétatique, au début et à la fin du stade du processus migratoire.

La protection des droits fondamentaux des migrants est en soi un impératif juridique, politique et éthique – indépendamment de toute considération économique, financière ou autre. La protection des travailleurs migrants, l'égalité

de traitement, les campagnes contre la discrimination et l'encouragement à l'intégration sont autant d'actions concrètes et essentielles pour que les migrations contribuent de manière importante et positive au développement socio-économique des pays d'accueil et des pays d'origine.

Pour tout gouvernement, l'une des priorités doit être de garantir le bien-être des travailleurs migrants, ainsi qu'un salaire décent et une protection de base. Toute politique dans ce domaine doit inclure des mesures de prévention des pratiques abusives et promouvoir des emplois décents et productifs pour les migrants, hommes et femmes, dans des conditions garantissant la liberté, l'équité, la sécurité et la dignité humaine. Ces politiques, législations et programmes doivent tenir compte du fait que les femmes migrantes se retrouvent souvent dans l'illégalité, dans des secteurs de l'économie non régulés, ou encore en situation de victimes de trafiquants et de passeurs, soumises à diverses formes de violence et d'exploitation.

La condition sociale et les conditions de travail des migrants, ainsi que leur degré d'intégration dans la société, déterminent la mesure de leur apport économique et social à la prospérité des pays d'accueil et des pays d'origine. La condition des travailleurs migrants a en effet une influence directe sur leur capacité à envoyer une partie de leurs revenus dans leur pays d'origine et à acquérir les compétences et les connaissances utiles aussi bien lors d'un retour au pays que lors d'un séjour permanent dans un autre pays. La situation du migrant conditionne donc de manière très directe la mesure et la nature de sa contribution au bien-être social, à la valorisation du capital humain et au développement, en particulier dans son pays d'origine. Ainsi, les revenus fortement réduits des migrants exploités ou ceux dont sont privés les migrants expulsés qui n'ont pas la possibilité de toucher leurs émoluments avant leur départ représentent un vol non seulement aux dépens des travailleurs concernés mais aussi des pays d'origine, qui voient ainsi détournée une partie importante des fonds que ces travailleurs auraient transférés.

Les politiques et les pratiques en matière de migration doivent répondre à des besoins précis et légitimes, compte tenu des besoins du marché intérieur du travail. Les chiffres concernant les migrations régulières doivent reposer sur des évaluations de ce marché, visant à définir les besoins en main-d'œuvre (à la fois hautement qualifiée et peu qualifiée) présents et à venir, et à y répondre. Ces politiques et ces pratiques doivent notamment prévoir des processus de sensibilisation, de supervision du recrutement, de gestion des admissions, de formation de fonctionnaires et d'agents de la force publique, de reconnaissance des équivalences en matière d'éducation, de prestation de services sociaux et de santé, d'inspection du travail, de respect des droits et de réparation en faveur des victimes de traites et trafics.

Les politiques relatives aux migrations ne sont fiables et durables que si elles prennent en compte les intérêts, les préoccupations et les expériences des acteurs les plus directement concernés. A cet égard, les principaux acteurs sont les multiples secteurs gouvernementaux concernés, notamment les ministères

du Travail et de l'Emploi ainsi que, notamment, ceux chargés du développement, de l'intérieur et de la justice, des affaires étrangères, de la santé, de l'éducation, du logement, de l'intégration, de l'application de la loi et des collectivités territoriales.

Les gouvernements ne peuvent exercer leur fonction essentielle de régulation qu'en partenariat avec de multiples autres acteurs. Les consultations et l'élaboration des politiques doivent par conséquent prendre également en considération les organisations patronales et les entreprises, les organisations représentant les travailleurs, qui défendent à la fois les intérêts des ressortissants nationaux et ceux des migrants, les organisations de la société civile et enfin, de toute évidence, les migrants eux-mêmes (hommes et femmes).

Le dialogue et la coopération des pays concernés par la migration internationale de main-d'œuvre sont essentiels à des mouvements migratoires satisfaisants.

Pour élaborer une politique migratoire, on doit tenir compte de l'environnement international de la migration de main-d'œuvre et viser les trois grands objectifs suivants :

- la protection et le bien-être des travailleurs migrants ;
- l'optimisation des effets positifs des migrations de travail et l'atténuation de leurs effets négatifs ;
- la coopération entre les Etats, et le développement des capacités institutionnelles.

Une gouvernance efficace des questions de migration exige des interventions et une régulation coordonnées et complémentaires. Les migrations ne seront profitables aux pays d'origine et aux pays de destination que si l'on adopte une approche globale et intégrée des processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques.

Une approche intégrée fait la synthèse entre trois dimensions : les migrations économiques, le développement et la cohésion sociale – et ce, aux niveaux national et international. Ce type d'approche comporte essentiellement quatre éléments :

- une évaluation adéquate et intégrale des besoins, dans ce domaine, et des effets que pourront avoir les politiques en question ;
- une coordination des politiques et des mesures concrètes, aux niveaux local, national et international ;
- la création de partenariats plurisectoriels entre les Etats, avec le concours des partenaires sociaux et de la société civile ;

- la promotion de synergies et de coopérations entre tous les gouvernements concernés, les organisations internationales et les acteurs non gouvernementaux.

Quatorze domaines d'action composent un agenda intégré pour les Etats membres du Conseil de l'Europe :

Quatre grandes exigences concernant les politiques et les pratiques relatives aux migrations :

1. l'instauration de bases juridiques à partir des instruments internationaux pertinents ;
2. la création d'un cadre d'action politique, avec consultation de tous les acteurs ;
3. le développement des connaissances et des institutions ;
4. la coopération internationale.

Quatre grandes exigences concernant les migrations économiques/de main-d'œuvre :

5. l'existence de filières légales de migration et d'admission ;
6. la protection des droits de l'homme et des droits du travail ;
7. la régulation du marché du travail ;
8. la formation et la reconnaissance des qualifications.

Trois éléments pour maintenir la cohésion sociale et l'intégration des migrants dans la durée :

9. la nécessité d'intégration, de non-discrimination et de cohésion sociale ;
10. la protection et les garanties sociales (santé, éducation, logement) ;
11. la sécurité sociale.

Trois axes d'action pour prendre en compte le couple migration-développement :

12. la recherche d'un impact optimal sur le développement ; le codéveloppement ;
13. le traitement de la question des migrations clandestines ;
14. le retour et la réintégration des migrants dans leur pays d'origine.

La mise en œuvre de ce cadre politique intégré par les Etats membres du Conseil de l'Europe constituera une contribution majeure à une gestion effective des migrations et à la jouissance des avantages économiques, sociaux et culturels qui découleront de la mobilité internationale, si elle est bien régulée.

Introduction

1. Le présent rapport a été élaboré pour orienter et nourrir les discussions de la 8^e Conférence des ministres du Conseil de l'Europe responsables des questions de migration, qui s'est tenue les 4 et 5 septembre 2008, à Kiev, en Ukraine. Les préparatifs de telles manifestations commencent pratiquement dès que les précédentes se terminent et se déroulent parallèlement à des activités visant à définir les concepts énoncés dans les déclarations finales. En l'espèce, le but était de faire fond sur le solide cadre d'activités résultant de la 7^e Conférence ministérielle tenue en 2002, à Helsinki, et d'assurer la continuité des efforts plutôt que de prendre un tout nouveau départ. Le rapport, cependant, présente un nouveau concept, celui d'une « approche intégrée » des migrations, de la cohésion sociale et du développement. Les délibérations qui, au fil du temps, ont eu lieu pendant les réunions du Comité européen sur les migrations (CDMG) et de ses sous-groupes ont montré que les activités menées dans un domaine ont inévitablement des incidences sur d'autres domaines, de sorte qu'a progressivement germé l'idée selon laquelle une approche globale, examinant tous les aspects du problème complexe que représentent les migrations, l'intégration et le développement, serait souhaitable.

2. Le présent document est donc le fruit d'une période de travail intense et approfondi réalisé par plusieurs personnes issues de divers organismes et de différents Etats membres du Conseil de l'Europe. C'est là un exemple tout à fait actuel de la façon dont une « approche intégrée » peut fonctionner dans la pratique.

3. A propos d'un document aussi fouillé que celui-ci, il était manifestement important de parvenir à un consensus sur la nécessité de mettre en place un processus de consultation substantiel. Dans le cas présent, cette consultation a été menée à différents niveaux. S'agissant du contenu du rapport établi avec le concours de consultants, le groupe de rédaction a joué un rôle d'« encadrement ». Les membres de ce groupe et d'autres membres du CDMG ont, en outre, été chargés de veiller à ce que le texte final satisfasse les nombreuses parties prenantes dans leur propre pays. Le secrétariat du CDMG a assuré la coordination du vaste processus de consultation mené auprès des membres du CDMG et d'autres experts dans ce domaine, d'universitaires, d'autres organisations internationales concernées et d'ONG internationales.

4. La méthodologie adoptée peut être considérée comme une bonne pratique car elle repose sur des principes de démocratie, d'ouverture, de transparence et de prise en compte des multiples facettes de la question en vue d'élaborer un

rapport scientifique traduisant les préoccupations de toutes les parties concernées par les migrations et de faire la synthèse des différents points de vue, constituant ainsi une excellente base de réflexion pour les décideurs.

5. L'examen détaillé du processus met en lumière les phases suivantes :
 - la consultation des membres du CDMG concernant le thème et les sous-thèmes de la conférence et, en conséquence, du rapport thématique, ainsi que les méthodes de travail pour son élaboration, dont la création du groupe de rédaction ;
 - la sélection de trois experts (universitaires) dont les compétences techniques portent sur les différents aspects des migrations traités dans le rapport, à la suite des propositions des Etats membres du Conseil de l'Europe ;
 - des échanges de vues, de contributions écrites et de projets entre le groupe de rédaction et les experts ;
 - l'organisation d'une réunion de concertation avec les ONG et les organisations internationales sur le projet de rapport établi par les experts ;
 - l'attribution à M. Patrick Taran, expert de l'OIT, de la tâche consistant à faire une synthèse globale, à apporter des corrections et à reformuler certaines parties du rapport pour en faire un tout cohérent ;
 - le travail de rédaction et l'intégration des lignes générales par le groupe de rédaction ;
 - la consultation du CDMG et l'approbation définitive du rapport par le comité ; et
 - la transmission aux ministres en tant que document de référence pour la 8^e Conférence ministérielle.
6. Le rapport thématique est le fruit de vastes consultations et échanges de connaissances scientifiques, de bonnes pratiques et de points de vue.
7. Il convient de souligner que le CDMG considère que l'approche intégrée des migrations économiques devrait être accompagnée d'une action concertée de consultations démontrant par là même que des procédures démocratiques et ouvertes sont aussi importantes dans l'élaboration des rapports que leur contenu.

1. Défis pour l'Europe, le bien-être économique, le développement et la cohésion sociale

8. L'un des problèmes les plus difficiles à résoudre en matière de gouvernance est de savoir comment faire face aux perceptions négatives, opinions défavorables et sentiments d'animosité fréquemment rencontrés dans la popu-

lation à l'égard des étrangers, en particulier des travailleurs migrants, surtout dans les cas où ceux-ci sont couramment présentés comme des personnes qui font concurrence à la population locale pour des emplois et des logements rares et profitent injustement ou illégalement des ressources des services sociaux, et où ils sont associés à la délinquance.

9. Le but de ce processus est d'établir un cadre permettant d'adopter une approche globale, intégrée et crédible pour réguler les migrations à l'échelon paneuropéen; de concilier aussi les assertions précitées, le large éventail de situations différentes selon les pays européens, et, au sein de chacun d'eux, les programmes des différents services gouvernementaux responsables des multiples aspects de la politique et de la gestion des migrations, dont l'emploi, le développement, les affaires intérieures et la sécurité, les relations extérieures, la santé, l'éducation, le logement, l'application de la loi, l'administration locale, etc.

10. Ce qu'il faut également, c'est susciter une volonté politique, une coopération entre les partenaires sociaux et un soutien populaire pour appliquer la protection des droits et l'égalité de traitement aux populations et travailleurs étrangers, les étendre et les consolider, en tant que fondements et garanties du progrès économique et de la cohésion sociale.

2. Compétence du Conseil de l'Europe

11. Le Conseil de l'Europe est une institution fondée sur les principes de la primauté du droit, d'encouragement de la gouvernance démocratique et de respect des droits de l'homme. Il constitue donc pour tous les Etats européens une enceinte précieuse pour élaborer les politiques de migration et d'intégration fondées sur les droits de l'homme, la démocratie et la primauté du droit.

12. Il a un rôle, des compétences et des capacités uniques dans le domaine des migrations. Son Comité européen sur les migrations (CEMG) intègre une participation opérationnelle de tous les Etats membres. Il représente tout l'éventail d'expériences liées aux migrations, depuis celles des pays d'origine jusqu'à celles des Etats qui sont avant tout des pays de destination, sans oublier les pays de transit, beaucoup d'Etats membres cumulant aujourd'hui les trois caractéristiques. La composition du comité reflète la diversité des institutions gouvernementales chargées de traiter les problèmes de migration, notamment les ministères de l'Immigration, du Travail/de l'Emploi, de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de l'Intégration, etc.

13. Grâce à sa composition et à ses résultats, qui sont uniques au monde, l'Organisation, peut en particulier élaborer des politiques tenant compte et traitant d'emblée de la nécessité de concilier et de coordonner les intérêts entre les expériences nationales distinctes en matière de migration et les préoccupations propres aux services gouvernementaux qui s'occupent des migrations et de leurs conséquences.

14. Tout au long de sa longue expérience de travail sur les migrations, le Conseil de l'Europe a élaboré un corpus de connaissances et d'expériences sur les politiques de migration relatives à un large éventail de préoccupations à l'intérieur et entre ses Etats membres.

15. Ces vingt dernières années, le CDMG a réalisé des études, rédigé des recommandations et contribué à l'élaboration de normes et de lignes directrices de politiques couvrant la plupart des questions de gestion des migrations. Beaucoup de ces orientations ont par la suite été approuvées par les conférences périodiques du Conseil de l'Europe des ministres responsables des questions de migrations, offrant un appui politique au plus haut niveau pour leur mise en œuvre par les Etats membres.

16. L'évolution des politiques de beaucoup d'Etats membres montre que les orientations élaborées au sein du Conseil de l'Europe ont été particulièrement importantes et pertinentes, non seulement pour élaborer des politiques nationales cohérentes mais aussi pour encourager l'harmonisation et la coopération entre les Etats membres.

17. Les réunions régulières du CDMG et de ses groupes de travail permettent aussi d'instaurer des relations de confiance et de coopération en matière de migration entre les institutions opérationnelles et les acteurs des Etats membres, facilitant par la suite des approches communes et cohérentes dans toute la région.

18. D'autres organes du Conseil de l'Europe traitent les questions de migrations et les aspects des droits de l'homme des migrations internationales. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (Ecri) est une instance indépendante de monitoring du Conseil de l'Europe dont la tâche est de combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance dans la Grande Europe et sous l'angle de la protection des droits de l'homme. L'action de l'Ecri couvre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre la violence, les discriminations et les préjugés auxquels sont confrontés des personnes ou groupes de personnes au motif de la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique.

19. Un autre organe important du Conseil de l'Europe est le Commissaire aux droits de l'homme, qui est une institution indépendante, visant à promouvoir la connaissance et le respect des droits de l'homme dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe¹. En particulier, le commissaire a pour mission de promouvoir le respect effectif des droits de l'homme et d'aider les Etats membres à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe en la matière ; de promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et de déceler d'éventuelles insuffi-

1. Les objectifs fondamentaux du Commissaire aux droits de l'homme sont énoncés dans la résolution sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Pour en savoir plus voir : <http://www.coe.int/t/commissioner>.

sances dans le droit et la pratique en matière de droits de l'homme. M. Thomas Hammarberg, le commissaire actuel en place depuis de 2006, accorde une attention particulière aux droits des migrants, qui constituent un thème majeur de son mandat.

20. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) joue également un rôle important dans le domaine des migrations, notamment à travers sa commission des migrations, des réfugiés et de la population. Cette commission poursuit un double objectif : premièrement, elle élabore des politiques visant à protéger les droits des migrants, des réfugiés et des personnes déplacées, et à améliorer leurs conditions de vie ; secondement, elle propose des solutions politiques conformes aux valeurs humanitaires du Conseil de l'Europe². Un certain nombre de résolutions et de recommandations récentes de l'APCE sont énumérées au paragraphe 28 ci-dessous.

3. Vers une approche globale et intégrée des migrations dans toute l'Europe

21. Aujourd'hui les migrations internationales ne se résument plus simplement à la relation existant entre un individu qui se déplace à la recherche d'un travail ou en vue d'une installation permanente et un gouvernement qui assume le rôle de gardien en contrôlant les entrées du pays et les modalités d'acquisition de la citoyenneté. Les migrations internationales s'analysent plutôt comme un phénomène qui nécessite une coopération large et diversifiée, aussi bien au niveau intérieur qu'international. Dans ces conditions, le gouvernement ne peut exercer sa fonction de régulation qu'en partenariat avec un large éventail de parties prenantes, notamment les migrants eux-mêmes, les employeurs, les syndicats, les agences de recrutement, les organisations de migrants, les cabinets juridiques et de conseil, et les institutions de la société civile au niveau local.

22. Les conventions européennes et internationales et les normes de travail existantes fournissent des références et des orientations pour la mise en forme et le contenu de politiques et de réglementations nationales d'application.

23. Etant donné l'importance qu'il donne traditionnellement à son approche des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe est conscient de l'incapacité des législations, politiques et pratiques existantes de faire face aux défis modernes des migrations internationales, si bien qu'il contribue depuis longtemps à élaborer de nouvelles approches plus globales de gestion et de régulation des migrations.

2. Voir le site de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : <http://assembly.coe.int>.

24. En 2000, le Comité européen sur les migrations (CDMG) a élaboré un document détaillé, intitulé «Vers une stratégie de gestion des migrations», qui visait avant tout à proposer une stratégie globale coordonnée de gestion des migrations; il suggérait par là même de ne pas réduire la gestion des migrations à un contrôle de l'immigration mais de considérer les migrations comme une ressource importante, qui, sous réserve d'être régulée comme il convient, contribue à la prospérité économique, au bien-être social et au développement des pays et acteurs intéressés.

25. La même année, le Conseil de l'Europe a publié un livre de Mary Coussey, *Cadre des politiques d'intégration*, présentant un cadre global de mesures d'intégration qui était l'aboutissement de plus de deux ans de travail du groupe de travail du CDMG sur les politiques d'intégration.

26. Depuis 2000, le CDMG a élaboré un nombre important de rapports et de recommandations proposant des approches communes et des orientations politiques dans toute une gamme de questions relatives aux migrations :

- 7^e Conférence ministérielle – Mise en place du plan d'action (CDMG (2008) 33);
- Mémoire : Contribution du Conseil de l'Europe au Forum mondial sur les migrations et le développement (Bruxelles, 9-11 juillet 2007);
- Contribution du CDMG au Livre blanc sur le dialogue interculturel du Conseil de l'Europe – «Vivre ensemble dans l'égalité», 2008 (Conseil de l'Europe, 2008);
- *Vers une stratégie des flux migratoires : les enjeux pour les pays d'origine*, Stéphane de Tapia (CDMG, Strasbourg, 2006);
- *Les nouvelles configurations de la migration irrégulière en Europe* (2004), Stéphane de Tapia, ISBN 10 92-871-5300-0 (CDMG, 2003);
- Indicateurs d'intégration – Manuel de l'utilisateur, mémoire établi par le Comité d'experts sur l'intégration et la diversité (MG-ID(2004)11);
- Rapports d'évaluation relatifs aux politiques nationales sur les migrants en situation irrégulière (CDMG 2007):
 - *Les politiques sur les migrants irréguliers, volume I – Rapport de synthèse, Italie et Allemagne* (2008), ISBN 978-92-871-6397-4;
 - *Les politiques sur les migrants irréguliers, volume II – République d'Arménie, Grèce, Fédération de Russie* (2008), ISBN 978-92-871-6401-8;
- L'accès aux droits sociaux en Europe, rapport préparé par Mary Daly, Queen's University de Belfast, adopté par le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) à sa huitième réunion (Strasbourg, 28-30 mai 2002) (CDCS, 2002);

- *Vers une stratégie de gestion des flux migratoires*, rapport du CDMG, novembre 2002, Strasbourg (CDMG, 2002);
- *Cadre des politiques d'intégration*, rapport de Mary Cousseay, Conseil de l'Europe, 2000, ISBN 92-871-4341-2 (CDMG, 2000);
- Actes des conférences régionales du Conseil de l'Europe :
 - «Les migrants dans les pays de transit : partage des responsabilités en matière de gestion et de protection», Istanbul (Turquie), 30 septembre-1^{er} octobre 2004 (Conseil de l'Europe, CDMG, 2004);
 - «Politiques des migrations à la veille de l'élargissement de l'UE : quels défis pour la coopération future en Europe orientale?», Kiev, 9-10 octobre 2003 (Conseil de l'Europe, CDMG, 2003); et
 - «Migration irrégulière et dignité des migrants : coopération dans la région méditerranéenne», Athènes, 3-4 octobre 2001 (CDMG, 2001).

27. Sur la base des travaux du CDMG, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté plusieurs recommandations au cours des cinq dernières années :

- Promotion de l'intégration des enfants de migrants ou issus de l'immigration (Recommandation CM/Rec(2008)4) (Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, 2008);
- Codéveloppement et aide aux migrants œuvrant au développement dans leur pays d'origine et son exposé des motifs (Recommandation CM/Rec(2007)10) (Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, 2007);
- Admission, droits et obligations des étudiants migrants et coopération avec les pays d'origine (Recommandation CM/Rec(2006)9) (Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, 2006);
- Accès des non-ressortissants à l'emploi dans le secteur public (Recommandation CM/Rec(2004)2) (Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, 2004).

28. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a elle aussi élaboré plusieurs résolutions et recommandations sur les questions de migrations :

- Résolution 1568 (2007) – Programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière (Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2007*b*);
- Recommandation 1807 (2007) – Programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière (Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2007*a*);

- Recommandation 1737 (2006) – Nouvelles tendances et enjeux des politiques euro-méditerranéennes en matière de migration (Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2006g);
- Résolution 1502 (2006) – La cohésion sociale face aux défis démographiques (Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2006d);
- Recommandation 1749 (2006) – La cohésion sociale face aux défis démographiques (Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2007d);
- Résolution 1462 (2005) – Politique de codéveloppement comme mesure positive de régulation des flux migratoires (Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2005b);
- Recommandation 1718 (2005) – Politique de codéveloppement comme mesure positive de régulation des flux migratoires (Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2005a);
- Résolution 1509 (2006) – Droits fondamentaux des migrants irréguliers (Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2006b);
- Recommandation 1755 (2006) – Droits fondamentaux des migrants irréguliers (Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2006a);
- Recommandation 1650 (2004) – Liens entre les Européens vivant à l'étranger et leur pays d'origine (Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2004);
- Résolution 1501 (2006) – Migrations de travail en provenance des pays d'Europe centrale et orientale : état présent et perspectives (Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2006f);
- Recommandation 1748 (2006) – Migrations de travail en provenance des pays d'Europe centrale et orientale : état présent et perspectives (Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2006e);
- Résolution 1534 (2007) – Situation des travailleurs migrants dans les agences de travail temporaire (ATT) (Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2007d);
- Recommandation 1782 (2007) – Situation des travailleurs migrants dans les agences de travail temporaire (ATT) (Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 2007c).

29. L'évolution de l'approche du Conseil de l'Europe souligne l'importance de mettre en place une large série de mesures politiques intégrées au sein de chaque pays et d'engager un dialogue constructif et une véritable coopération entre les pays de destination et les pays d'origine.

4. Structure du rapport

30. Le rapport s'articule en quatre chapitres principaux. Après ce chapitre introductif, le premier chapitre, sur la «gestion des migrations économiques : vers un bien-être social et économique», se penche sur les raisons du développement des migrations économiques, leur ampleur et leurs formes, et leur effet sur les politiques et pratiques des Etats membres.

31. Le deuxième chapitre, sur les migrations et le développement, traite de l'incidence des migrations sur le développement des pays d'origine et, dans une certaine mesure, des pays de destination. Il présente les principales questions permettant de renforcer la contribution des migrations au développement, notamment le retour des compétences, les transferts de fonds, l'«exode des cerveaux», les investissements des migrants dans les pays d'origine («codéveloppement») et le rôle des diasporas.

32. Le troisième chapitre examine les relations entre les migrations et la cohésion sociale. Il identifie les principales questions politiques et les défis en ce qui concerne l'égalité de traitement et l'intégration des travailleurs migrants et leur famille, ainsi que les politiques et pratiques favorisant l'intégration, mises en place ou envisagées pour promouvoir la cohésion sociale.

33. Enfin, le quatrième chapitre, sur la mise en place d'un agenda d'une approche intégrée, examine les défis politiques et les options pour les gouvernements et les parties prenantes en matière de gestion efficace des migrations. Il identifie les principaux éléments d'une approche globale et intégrée des migrations dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il fait une synthèse des éléments de cette approche dans le contexte des engagements internationaux et des recommandations existants du Conseil de l'Europe.