



8^{ème} CONFERENCE DU CONSEIL DE L'EUROPE DES MINISTRES RESPONSABLES DES QUESTIONS DE MIGRATION

Kyiv, 4-5 septembre 2008

**Migrations économiques, cohésion sociale
et développement : vers une approche intégrée**



Discours de M. Brice HORTEFEUX,
Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale
et du développement solidaire, France

Mesdames et Messieurs les Ministres,

Mesdames et Messieurs,

Pour reprendre une expression du secrétaire général de l'ONU, Ban KI-MOON, nous vivons actuellement dans un nouvel âge, celui « *de la mobilité* ». Outre les mouvements de capitaux et de biens, ce sont surtout les mouvements de personnes qui, la révolution des transports aidant, se multiplient. En nombre toujours plus grand, des hommes et des femmes franchissent leurs frontières à la recherche d'un emploi, d'une formation ou, tout simplement, d'une vie meilleure. Cette profonde mutation des questions migratoires appelle, de notre part, une véritable rupture avec les pratiques antérieures.

Le Conseil de l'Europe ne s'y est pas trompé en choisissant pour thème de cette 8ème Conférence [*des ministres européens responsables des questions de migration*] : « Migrations économiques, cohésion sociale et développement : vers une approche intégrée ».

De grandes initiatives ont pour cela été prises récemment au niveau bilatéral, régional et international afin de promouvoir la coopération entre pays d'accueil et d'origine.

La France y est d'autant plus sensible que l'immigration a joué un rôle majeur dans la construction de son identité nationale. Comme l'a rappelé le Président de la République lors de son discours au Cap, en Afrique du Sud [*le 28 février 2008*], « *la France est une nation qui doit une part de son essor à l'apport des migrants, nous ne pouvons pas l'oublier* ».

Naturellement, cette immigration doit s'organiser dans le respect des priorités, des besoins et surtout des capacités de nos pays à intégrer ces nouvelles populations immigrées. Dès lors que nous les acceptons, nous devons les accueillir et les intégrer dignement : **les politiques d'immigration et d'intégration sont étroitement mêlées, c'est pourquoi elles doivent être pensées et menées de concert.** Dans le même esprit, la politique migratoire ne peut plus, à l'heure actuelle, s'entendre sans le développement, et plus particulièrement, **le codéveloppement.**

1. Consciente de l'interdépendance de ces politiques à l'échelle nationale mais aussi européenne, la France a souhaité placer les questions migratoires au cœur de sa présidence de l'Union européenne en proposant l'adoption d'un Pacte européen sur l'immigration et l'asile.

A. Qu'est-ce que ce Pacte ?

L'idée du Pacte a d'abord été une initiative française mais, depuis, grâce aux échanges que nous avons entretenus, grâce aux propositions et aux suggestions que nos partenaires ont pu faire, **ce projet est devenu un projet européen.**

C'est un engagement politique et solennel au plus haut niveau qui guidera à l'avenir l'action des Européens.

Il ne cherche à construire ni une Europe forteresse, ni une Europe passoire. Nous avons voulu un texte équilibré, qui promeut une immigration concertée et qui propose des principes communs respectueux de chacun.

Le 7 juillet dernier à Cannes, après six mois d'intense préparation et de déplacements à travers l'Europe, j'ai officiellement présenté – en ma qualité de président du Conseil européen des ministres chargés de l'immigration – ce projet de Pacte à mes 26 homologues. Quels que soient les zones géographiques et les sensibilités politiques, **l'accord de principe a été unanime.**

En consacrant tout un chapitre au partenariat avec les États tiers, ce Pacte s'inscrit dans le cadre de l'Approche globale des migrations qui repose, d'une part, sur le traitement simultané de tous les aspects liés aux migrations (gestion de la migration légale, lutte contre l'immigration irrégulière, mise en œuvre de synergies avec le développement des pays d'origine), et d'autre part, sur la volonté de traiter le défi de la migration en partenariat avec les pays d'origine et de transit.

Elle prend acte de ce que les migrations sont un phénomène durable qui fait pleinement partie des relations internationales. Nous sommes tous convaincus de la nécessité de traiter simultanément de l'organisation de l'immigration légale, de la lutte contre l'immigration irrégulière et du renforcement des synergies entre les migrations et le développement, dans l'esprit d'une **approche intégrée.**

Aujourd'hui, une concertation est possible et même nécessaire du fait de l'émergence, dans de nombreux pays d'émigration, d'une opinion publique attentive, vigilante, souvent directement concernée par la question de l'émigration et de plus en plus prompt à relayer ses attentes auprès de ses dirigeants.

Devenue à la fois possible et nécessaire, cette concertation est également souhaitable car elle est pleinement en phase avec notre souci de solidarité avec les pays source d'immigration. Nous n'entendons pas piller les élites ou la main d'œuvre de pays qui ont besoin de toutes leurs forces pour se développer et assurer le bien-être de leur population. Ce lien entre immigration et solidarité, les hauts responsables européens l'ont bien identifié.

Si ce concept d'Approche globale a été développé autour du partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'Afrique, conclu au sommet de Lisbonne de décembre 2007, le projet de Pacte en élargit le champ en veillant à sa cohérence avec les autres politiques de l'Union, **en particulier sa politique de voisinage.**

Soyez en certains, ce Pacte veut **respecter le nécessaire équilibre entre l'approche globale au Sud et à l'Est.**

D'ailleurs, s'agissant de la frontière orientale de l'Europe, la future Présidence tchèque a d'ores et déjà annoncé l'organisation d'une conférence ministérielle sur les partenariats en matière de migration qui se tiendra les 27 et 28 avril 2009 à Prague et aura pour but de poursuivre l'approche globale des migrations à l'Est en direction des Balkans, des Etats de la Communauté des Etats indépendants et de la Turquie.

B. Actuellement, la déclinaison pratique de l'Approche globale est opérée au moyen de divers outils (missions, plateformes et partenariats pour la mobilité) que le Pacte propose de mettre en valeur.

Les missions permettent aux États membres et à la Commission de se rendre dans un pays d'où sont originaires des flux migratoires importants en direction de l'Union européenne et d'engager avec les autorités de ce pays un dialogue sur les questions migratoires.

Ce dialogue peut déboucher sur la création d'une plateforme de coopération qui réunit sur place les représentants des États membres et de la Commission, les autorités du pays concerné et les organisations internationales intéressées.

Il peut aussi déboucher sur des partenariats pour la mobilité (PPM). Signés entre le pays tiers concerné et ceux des États membres de l'Union européenne qui le souhaitent ainsi que par la Commission, ces partenariats rassemblent les actions entreprises par les États membres ou par la Commission dans les domaines de l'Approche globale (renforcement des capacités, **ouverture du marché du travail** des États membres aux ressortissants du pays tiers concerné, coopération en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, **actions de codéveloppement** ou de développement solidaire...) Actuellement, deux partenariats expérimentaux ont été lancés : avec le Cap-Vert **et avec la Moldavie**. La France y participe naturellement. Des discussions sont entamées avec deux autres pays, le Sénégal **et la Géorgie** qui pourraient ainsi bénéficier de ces partenariats européens s'ils le souhaitent.

Le Pacte vise à **mieux intégrer les questions migratoires dans la problématique du développement**. Nous savons que les migrations peuvent être facteur de développement, mais encore faut-il s'organiser pour qu'il en soit ainsi. Le projet de Pacte ouvre, à cet égard, des perspectives nouvelles. Nous proposons ainsi que les États membres étudient des **mécanismes favorisant le transfert des fonds des migrants pour mieux mobiliser les diasporas** dans le développement de leur pays d'origine.

C. Dans son approche globale, le Pacte vise donc à mieux organiser l'immigration légale pour mieux favoriser l'intégration et donc la cohésion sociale.

Le Pacte européen de l'immigration souhaite organiser l'immigration légale en tenant compte des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre et favoriser ainsi l'intégration.

Dans sa rédaction, il invite chaque État membre à prendre en compte dans sa législation nationale, et **dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**, ses capacités d'accueil et les capacités d'intégration des familles, appréciées au regard de leurs conditions de ressources et de logement dans le pays de destination sans remettre en cause l'immigration familiale.

Il s'agit de favoriser une immigration choisie et concertée à caractère professionnelle et promouvoir l'intégration par l'insertion professionnelle. Notre souhait est de permettre aux ressortissants des pays d'émigration de mieux vivre chez eux, plutôt que de survivre ailleurs.

2. Concrètement, la France applique déjà, depuis 2006, l'esprit de l'Approche globale et favorise ainsi une meilleure synergie entre migrations économiques, cohésion sociale et développement.

Nous avons mis au point, depuis 2006, un outil dont s'inspire aujourd'hui l'Union européenne. **Cet outil, ce sont les accords dits de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire que nous négocions avec les pays sources d'immigration en France.**

Par le dialogue dont ils sont issus et l'adaptabilité dont ils savent faire preuve, ces accords correspondent à une **véritable approche : celle de l'immigration « concertée ».**

A. Pour les pays d'origine, comme pour ceux qui émigrent et leurs proches qu'ils ont quittés, les enjeux économiques et humains sont majeurs. Il faut encourager les diasporas à mener des actions ciblées en faveur du développement de leur pays d'origine.

Le terme de développement solidaire, a, dans mon ministère, été préféré à celui de codéveloppement. Il permet en effet d'englober **toutes les politiques de coopération et d'aide au développement qui concourent à une meilleure gestion des flux migratoires.** Le codéveloppement en fait partie et consiste en :

- **l'accompagnement des initiatives économiques des migrants**, que ce soit la création de petites entreprises au pays ou des projets d'investissement pour y soutenir le développement économique et la création d'emploi ;
- mais aussi en **l'appui aux diasporas qualifiées pour des interventions dans leur pays d'origine visant à des transferts de compétence**, par exemple pour aider à l'informatisation d'un service public ou à la formation dans des domaines pointus.
- Il s'agit aussi de **cofinancer des projets de développement local initiés par des associations de migrants**, par exemple l'établissement d'un centre de formation professionnelle.
- C'est, enfin, **le soutien aux initiatives de développement des jeunes issus de l'immigration** résidant en France.

B. Dans le cadre de ces accords de gestion concertée et de développement solidaire, il s'agit aussi de valoriser la mobilité quand elle a un impact positif sur le développement, comme, par exemple, en matière de transmission des savoirs au profit d'une immigration professionnelle circulaire.

Nous proposons donc d'encourager la **conclusion d'accords avec les pays d'origine et de transit** qui couvrent l'ensemble des problématiques migratoires et ouvrent, notamment en fonction des besoins du marché du travail de chacun de nos pays, des perspectives d'immigration légale.

Le principe en est simple : à partir d'un diagnostic sur nos besoins dans telle ou telle profession, **nous concluons, avec un ou plusieurs États étrangers qui possèdent l'excellence en la matière, des accords prévoyant l'installation en France d'un nombre déterminé de ces professionnels.**

Il s'agit d'organiser, non pas un « pillage des cerveaux », mais une « circulation des compétences ». Ma méthode consiste à **écouter les besoins du pays,**

à entendre ses spécificités mais aussi à expliquer les attentes du peuple français que je représente. C'est aussi cela, concrètement, l'immigration concertée.

A ce titre, je souhaite attirer votre attention sur l'un des dispositifs novateurs que j'ai mis en place au service de la circulation des compétences : les cartes « compétences et talents ». Il s'agit d'accueillir en France des personnes ayant un profil et un projet utiles à la France et à leur pays d'origine. Cette carte, d'une durée de trois ans, ne sera pas réservée à une élite de super diplômés : elle a vocation à bénéficier à des personnes qualifiées, alors même qu'elles n'auraient aucun diplôme.

Lorsqu'elle bénéficiera à un étranger ressortissant d'un pays en voie de développement inclus dans la zone de solidarité prioritaire, la carte « compétences et talents » ne pourra être renouvelée qu'une fois : après six ans de séjour en France, son titulaire devra retourner dans son pays d'origine, **pour le faire bénéficier de l'expérience acquise en France.**

C. Je souhaiterais, enfin, préciser qu'à mon sens, nous ne parviendrons jamais à définir une approche harmonieuse entre migrations économiques, cohésion sociale et développement si nous faisons l'économie d'une réflexion sérieuse sur le phénomène des filières exploitant la misère des clandestins.

L'immigration choisie et concertée, c'est le contraire de l'immigration subie – subie par les Français, les Européens, subie par les immigrés résidant légalement dans nos pays et subie, aussi, par les migrants clandestins eux-mêmes, qui sont souvent les victimes de filières et qui ne trouvent chez nous que l'échec.

Il faut comprendre qu'une gestion concertée des flux doit comporter à la fois l'encouragement à une immigration légale au bénéfice tant du pays d'accueil que du pays d'origine mais aussi la lutte implacable contre l'immigration clandestine. Or, nous le savons tous, **il y a, dans nos pays d'accueil, un problème spécifique – et important – de travail clandestin, dont on sait bien qu'il est l'une des sources de l'immigration irrégulière.**

N'oublions pas que les premières victimes de l'immigration clandestine sont souvent, hélas, les immigrés eux-mêmes. Contre les esclavagistes, ma détermination est implacable. C'est aussi bien une volonté politique qu'une exigence morale.

Il s'agit d'un sujet d'une importance capitale en France puisque sur l'ensemble des infractions constatées – qu'il s'agisse de l'emploi d'étranger sans titre de travail, du travail dissimulé ou du prêt illicite de main d'œuvre, **42% des salariés concernés par ces infractions en 2006 étaient étrangers.**

Plus ouverts à l'immigration professionnelle, nous devons être donc, dans le même temps, **plus efficaces sur la lutte contre le travail illégal des étrangers.**

* *
*

Mesdames et Messieurs,

Le développement, la mondialisation, la cohésion sociale et les migrations sont des phénomènes intimement liés. Les défis qu'ils nous posent concernent aussi bien les pays d'accueil, de départ ou de transit, les pays du Nord, du Sud, de l'Ouest et de l'Est.

Le travail du Conseil de l'Europe, en termes de promotion des droits de l'homme, est indispensable, et je souhaite que le domaine essentiel des migrations en bénéficie de la façon la plus totale. Pour cela, je crois sincèrement que cette 8^{ème} Conférence ministérielle nous permettra d'avancer ensemble pour mieux penser la relation aujourd'hui primordiale et incontournable entre migrations et développement.

Je vous remercie.