Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 11747
23 octobre 2008

Migrations et mobilité dans la région euro-asiatique – Perspectives

Rapport
Commission des migrations, des réfugiés et de la population
Rapporteur: M. Tadeusz IWIŃSKI, Pologne, Groupe socialiste

Résumé

Au fil des siècles, les mouvements migratoires et la mobilité des personnes ont joué un rôle important dans l'histoire commune et le développement socio-économique et culturel de l'Europe et de l'Asie. Le présent rapport offre une vue générale des tendances migratoires récentes dans la région de la Communauté d'Etats indépendants (CEI) et des flux migratoires entre la Russie (Sibérie) et la Chine. Concernant les perspectives, le rapport souligne les mutations depuis une stratégie de survie vers une stratégie de développement, la nouvelle stratégie migratoire de la Fédération de Russie, le potentiel ouvert au marché commun de l'emploi de la CEI et la coopération régionale en matière de gestion des migrations.

En tant qu'espace de débat politique sur les questions de migrations, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pourrait promouvoir efficacement l'émergence d'une conception commune des avantages des migrations et des risques qu'elles comportent. Elle pourrait aussi encourager la coopération interétatique dans la région euro-asiatique, ce qui permettrait de conjuguer les efforts pour une meilleure gestion des migrations. Les parlementaires des Etats euro-asiatiques pourraient œuvrer plus activement à l'organisation et à la sécurisation des migrations en définissant des cadres pour les politiques migratoires, en coordonnant les législations nationales sur les migrations, en instaurant des systèmes interétatiques de partage des données sur les migrations ou en renforçant ces systèmes et, enfin, en améliorant les infrastructures nationales et internationales de migration. Dans un contexte plus large, une gestion adaptée des migrations et une bonne coopération entre les Etats pourraient transformer le phénomène des migrations en une ressource importante pour le développement économique durable des pays d'origine et d'accueil de la région.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Projet de recommandation 6
C. Exposé des motifs, par M. Iwiński 7
1. Introduction 7
2. Modification des tendances migratoires dans le territoire postsoviétique 8
3. Migration de transit 11
4. Migration chinoise 11
5. Migration turque 12
6. Traite des êtres humains et exploitation du travail 13
7. Exode des cerveaux/Mobilisation des compétences 14
8. Envois de fonds par les migrants vers les pays d'origine 15
9. D'une stratégie de survie à une stratégie de développement 16
10. Sur la voie d'un marché commun de l'emploi de la CEI 16
11. Nouvelle stratégie de migration de la Fédération de Russie 17
12. Coopération régionale en matière de gestion des migrations 18
12.1. Principaux accords multilatéraux 18
12.2. Accords bilatéraux sur les migrations de travail 19
12.3. Projets en cours 19
12.4. Activités non gouvernementales 19
13. Conclusion 20
14. Mission d'information du rapporteur en Fédération de Russie 21

A. Projet de résolution

1. Au fil des siècles, les mouvements migratoires et la mobilité humaine ont joué un rôle important dans l'histoire et le développement culturel et socio-économique communs à l'Asie et à l'Europe. Tant d'un point de vue historique que contemporain, la Russie et la Turquie représentent les portes orientales de l'Europe, reliant l'Europe au Proche-Orient, à l'Asie centrale et à l'Extrême-Orient.

2. Après l'effondrement de l'Union soviétique et la création d'Etats indépendants, de nouveaux types de migration et de mobilité sont apparus. La nature des migrations a changé, passant de migrations essentiellement forcées, provoquées par des conflits militaires, des troubles sociaux, des discriminations à l'égard des minorités ethniques ou encore des crises économiques, à des migrations de travail volontaires. La transition vers l'économie de marché a creusé les écarts de revenus entre les Etats successeurs ainsi qu'au sein des régions de la Fédération de Russie. Les disparités économiques et la possibilité de passer plus facilement des frontières traditionnellement fermées ont fortement encouragé l'émigration.

3. Du fait de leur histoire commune et de leurs relations culturelles et linguistiques familières, les Etats membres de la Communauté d'Etats indépendants (CEI) restent étroitement liés, tant du point de vue social qu'économique. Le marché du travail commun de la CEI pourrait être un instrument économique efficace pour développer l'emploi de la main-d'œuvre régionale, établir un équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, donner un élan aux économies peu développées et faciliter l'intégration régionale.

4. Au-delà de l'espace de la CEI, la liberté de circulation des personnes pourrait être une ressource importante pour le développement économique de la région euro-asiatique au sens large. Certes, les Etats connaissent des disparités considérables en matière de développement économique mais leurs différences en matière d'accroissement démographique les rendent complémentaires. La nette diminution de la population en Russie et en Ukraine contraste avec la croissance démographique relativement forte des Etats de l'Asie centrale, de la Transcaucasie, du Proche-Orient et de l'Extrême-Orient.

5. Les migrations de la Chine vers la Russie et d'autres pays euro-asiatiques constituent un phénomène qui s'amplifie. Le nombre total d'immigrés chinois en Russie est estimé parfois à un million, même si les chiffres officiels, concernant les permis de travail, s'élevaient à 230 000 en 2007. Contrairement aux échanges migratoires avec la région de la CEI où les migrations économiques facilitent l'intégration régionale, les migrations de Chinois vers la Russie sont liées à de nombreux problèmes engendrés par l'importance de l'emploi irrégulier de travailleurs chinois dans l'économie souterraine gérée par les communautés chinoises et le taux extrêmement faible d'intégration (enclaves chinoises). En outre, l'intense activité entrepreneuriale des migrants chinois, qui se traduit par l'exportation de matières premières russes vers la Chine et la vente de produits chinois bon marché, est perçue comme une menace pour l'économie russe.

6. Du fait de la porosité des frontières, de la possibilité de circuler sans visa entre la plupart des pays de la CEI et des procédures excessivement bureaucratiques pour l'obtention de permis de séjour et de travail, les migrations économiques dans la région euro-asiatique sont essentiellement clandestines. On estime que trois à six millions de migrants sans papiers vivent en Russie, 30 000 en Ukraine, jusqu'à 15 000 au Bélarus et 1 million au Kazakhstan.

7. Les migrations irrégulières et l'emploi illégal de travailleurs migrants constituent un sujet de préoccupation pour les pays d'accueil comme pour les pays d'origine car ils conduisent à une distorsion des marchés du travail, au développement de l'économie souterraine, à la corruption, à la criminalité et à la traite d'êtres humains, ainsi qu'à une perte de recettes fiscales, mais surtout à l'exploitation des travailleurs migrants sans papiers et à de graves violations de leurs droits fondamentaux.

8. Par conséquent, l'Assemblée parlementaire se félicite du changement majeur de politique de la Fédération de Russie qui est l'un des pays de destination et de transit parmi les plus importants de la région euro-asiatique. En janvier 2007, une législation et une réglementation nouvelles ont été adoptées pour simplifier et faciliter l'afflux légal de travailleurs migrants. Les lois pénales et administratives ont également été révisées et modifiées pour renforcer les sanctions contre l'emploi illicite de migrants.

9. Etant donné que la régulation des flux migratoires est une priorité politique relativement récente dans la région euro-asiatique, il est essentiel d'aider les Etats à établir des normes concernant les droits des travailleurs migrants et de leurs familles et de les sensibiliser aux droits de l'ensemble des migrants, y compris de ceux qui sont en situation irrégulière.

10. En ce qui concerne l'établissement de normes, l'Assemblée rappelle la Convention du Conseil de l'Europe relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 93), la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles,

ses Résolutions 1509 (2006) sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers, 1568 (2007) sur les programmes de régularisation des migrants en situation irrégulière, 1534 (2007) sur la situation des travailleurs migrants dans les agences de travail temporaire (ATT), 1437 (2005) sur la migration et l'intégration: un défi et une opportunité pour l'Europe, et 1462 (2005) sur la politique de codéveloppement comme mesure positive de régulation des flux migratoires.

11. Il convient de souligner la nécessité d'intensifier les activités des comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe, de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) s'agissant de promouvoir des normes et de concevoir des lignes directrices sur les moyens de les appliquer dans le contexte euro-asiatique.

12. Dans le cadre des accords récents de réadmission signés avec l'Union européenne, il est urgent d'apporter une aide à la Russie, à l'Ukraine et à la Turquie pour élaborer des normes et développer les compétences afin de traiter efficacement les cas de réadmission des migrants sans papiers, dont les ressortissants de pays tiers et les apatrides qui seront expulsés de l'Union européenne. A cet égard, l'Assemblée rappelle les 20 lignes directrices sur les retours forcés adoptées par le Comité des Ministres en mai 2005.

13. S'agissant de la coopération régionale, l'Assemblée a établi de longue date une coopération fructueuse avec l'Assemblée interparlementaire de la Communauté d'Etats indépendants (AIP CEI), qui prend d'importantes initiatives dans le cadre de la coopération régionale de la CEI sur les migrations, notamment en ce qui concerne les accords régionaux et bilatéraux sur les migrations économiques, l'harmonisation de la législation et la facilitation des transferts de fonds. En avril 2008, l'AIP CEI et l'Assemblée parlementaire ont adopté une déclaration conjointe à la suite de la conférence sur la mondialisation des processus migratoires.

14. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée invite les principaux pays de destination et de transit de la région euro-asiatique, à savoir la Russie, la Turquie, l'Ukraine et le Kazakhstan, à prendre les mesures ci-après avec l'aide du Conseil de l'Europe, de l'Organisation internationale du travail (OIT), de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), de l'OSCE et de l'Union européenne:

14.1. s'agissant des migrations de main-d'œuvre:

14.1.1. à créer des services gouvernementaux chargés des migrations ou renforcer ceux qui existent;

14.1.2. à harmoniser les données sur les flux migratoires;

14.1.3. à analyser les secteurs économiques qui souffrent d'une pénurie de main-d'œuvre et déterminer les besoins actuels et futurs de travailleurs migrants;

14.1.4. à établir des partenariats entre l'agence nationale pour l'emploi, le service gouvernemental chargé des migrations, les autorités locales et régionales, les organisations patronales, les syndicats, les agences privées pour l'emploi, la diaspora et les ONG qui s'occupent des migrations;

14.1.5. à établir des normes sur l'emploi des migrants conformément aux normes internationales et les intégrer dans le Code du travail;

14.1.6. à signer, ratifier et mettre en œuvre la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 93);

14.1.7. à signer, ratifier et mettre en œuvre la Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles;

14.1.8. à renforcer les mécanismes de suivi et faire appliquer la législation sur les migrations de main-d'œuvre par le biais de l'inspection du travail, de sanctions et peines dissuasives, dont des poursuites pénales;

14.1.9. à faciliter l'intégration des migrants et de leurs familles en leur fournissant un logement et en leur assurant l'accès aux services sociaux et notamment aux soins de santé ainsi que la scolarisation pour leurs enfants;

14.1.10. à contrôler et sanctionner les pratiques discriminatoires à l'égard des travailleurs migrants;

14.1.11. à s'appuyer sur les orientations générales du Manuel de l'OSCE, de l'OIT et de l'OIM sur l'établissement de politiques de migrations de main-d'œuvre efficaces dans les pays d'origine et de destination;

14.2. s'agissant des migrations irrégulières:

14.2.1. à protéger les droits fondamentaux des migrants sans papiers, conformément à sa Résolution 1509 (2006) sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers;

14.2.2. à signer, ratifier et mettre en œuvre la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197);

14.2.3. à renforcer les mécanismes de contrôle pour prévenir l'exploitation des migrants sans papiers par les employeurs, les intermédiaires et agents de placement, les passeurs et les trafiquants;

14.2.4. à envisager la régularisation des migrants sans papiers qui occupent un emploi rémunéré dans l'économie clandestine, tout en tenant compte des enseignements tirés du programme pilote de régularisation mis en œuvre par la Fédération de Russie en 2005.

15. L'Assemblée encourage les pays d'origine de la région euro-asiatique:

15.1. à négocier des accords bilatéraux avec les gouvernements des pays d'accueil pour s'assurer que les employeurs respectent les contrats d'emploi réguliers et versent les cotisations de sécurité sociale;

15.2. à instaurer des partenariats avec les autorités locales et régionales, les agences privées de recrutement, les employeurs, les syndicats, les diasporas et les ONG afin de recenser les possibilités d'emploi et de garantir un recrutement sans risque;

15.3. à mener des campagnes destinées aux migrants potentiels afin de leur fournir des informations sur les procédures de recrutement et d'emploi sans risque et sur leurs droits en tant que travailleurs migrants dans les pays de destination;

15.4. à dispenser aux travailleurs migrants, avant leur départ, des cours de langue en coopération avec les centres culturels des pays de destination;

15.5. à créer, dans les pays de destination, des services d'assistance dispensés par des conseillers à l'emploi;

15.6. à contrôler étroitement, en coopération avec les pays de destination, le recrutement effectué par les agences pour l'emploi de manière à réduire autant que possible les abus et à introduire des poursuites pénales contre les auteurs d'infractions graves;

15.7. à envisager la création de fonds de prévoyance sociale afin de fournir des services d'aide aux migrants vulnérables.

16. L'Assemblée demande instamment à l'Union européenne d'établir, en faveur de la Russie, de l'Ukraine et de la Turquie, des programmes d'assistance pour aider ces pays à élaborer des normes et à développer des compétences afin de traiter efficacement les cas de réadmission des migrants sans papiers, y compris des ressortissants de pays tiers et des apatrides qui seront expulsés de l'Union européenne.

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution ... (2009) sur «Migrations et mobilité dans la région euro-asiatique – Perspectives».

2. Dans ce contexte, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'inviter le Comité européen sur les migrations (CDMG) à renforcer la coopération régionale et bilatérale en Europe orientale et dans la région euro-asiatique en prodiguant conseils et assistance:

2.1. sur l'élaboration de mécanismes destinés à l'échange régulier d'informations, la formation dans les domaines de la réforme institutionnelle et de la coopération interministérielle, et la mise en place, à titre expérimental, d'un réseau de correspondants pour les questions de migration (pays non membres de l'Union européenne) afin de collecter des informations statistiques et analytiques sur les tendances migratoires dans la région;

2.2. sur le renforcement du rôle des services de l'emploi dans la gestion des migrations de courte durée et dans la protection des droits des migrants, y compris à l'égard des trafiquants et des passeurs;

2.3. sur l'amélioration de l'intégration des personnes déplacées à l'intérieur du pays, qu'elles demeurent dans leur société d'accueil ou qu'elles retournent dans leur société d'origine;

2.4. sur le renforcement des liens entre les diasporas et les pays d'origine, y compris par une amélioration de la contribution des migrants au développement de ces pays;

2.5. sur les incidences de l'émigration des femmes et des jeunes travailleurs sur la cohésion sociale dans les pays d'origine;

2.6. sur la mise en œuvre de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 93).

C. Exposé des motifs, par M. Iwiński[1]

1. Introduction

1. Lors de la préparation du présent rapport, la commission des migrations, des réfugiés et de la population a tenu plusieurs réunions dans la région euro-asiatique: au Kazakhstan, à l'occasion du premier Forum parlementaire euro-asiatique sur les migrations, qui s'est tenu à Almaty en septembre 2005[2]; dans le *kraï* de Krasnoïarsk, en Russie, en septembre 2006; à Antalya, en Turquie, en octobre 2007[3]; enfin, à Saint-Pétersbourg, à l'occasion de la Conférence parlementaire internationale «Mondialisation des processus migratoires: problèmes de réglementation juridique», organisée conjointement par l'Assemblée interparlementaire de la Communauté d'Etats indépendants (AIP CEI) et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en avril 2008[4]. Le rapporteur a également effectué une mission d'information dans la partie asiatique de la Fédération de Russie (régions d'Irkoutsk et de Khabarovsk) en août 2008.

2. Au long des siècles, les mouvements migratoires et la mobilité des personnes ont joué un rôle important dans l'histoire commune et le développement socio-économique et culturel de l'Europe et de l'Asie. Sur le plan historique et contemporain, la Russie et la Turquie constituent les portes d'accès orientales à l'Europe, reliant l'Europe au Moyen-Orient, l'Asie centrale et l'Extrême-Orient.

3. Le rapport de l'Assemblée parlementaire sur la présence turque en Europe (Doc. 11083) et sa Recommandation 1774 (2006) couvrent en détail l'émigration turque vers l'Europe occidentale. Le présent rapport porte donc plus particulièrement sur les migrations et la mobilité en Russie et dans la Communauté d'Etats indépendants (CEI)[5].

4. Avec l'expansion de l'Empire russe aux XVII^{e} et XVIII^{e} siècles, de la Pologne à l'ouest jusqu'à à l'océan Pacifique à l'est, la Russie est devenue de loin le plus vaste pays du monde en termes de superficie et possède, entre l'Europe et l'Asie, la plus longue frontière terrestre extérieure. Représentant presque un continent à elle seule, la Russie a attiré de nombreux flux migratoires très divers au cours des différentes périodes de son histoire.

5. L'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS) a compté, pendant la quasi-totalité du XX^{e} siècle et jusqu'à sa dissolution en 1991, 15 républiques constitutives, devenues désormais des Etats indépendants (CEI). Ouvert au reste du monde, l'espace postsoviétique reste néanmoins étroitement interconnecté au plan économique et social. Les mouvements de population entre la plupart des anciennes républiques soviétiques bénéficient d'une exemption de visa. Ils s'effectuent dans le cadre d'un régime naturel et humain de migration pour un territoire où les frontières des Etats ont séparé des familles, des proches et des compatriotes. Après dix-sept ans de développement souverain, les Etats postsoviétiques cherchent aujourd'hui de manière pragmatique les moyens les plus appropriés de tirer profit de la mondialisation à laquelle ils se retrouvent mêlés.

6. La liberté des mouvements de population constitue une importante ressource pour le développement économique dans la région euro-asiatique, ce dont les pays de la région prennent de plus en plus conscience. En termes de taux de développement économique, de PIB par habitant, de taux de pauvreté et d'opportunités économiques offertes à leurs citoyens, ces Etats connaissent des disparités considérables. Elles s'ajoutent au déséquilibre démographique entre les pays de la CEI et les autres pays de la région, le déclin rapide de la population en Russie et en Ukraine contrastant avec le taux de croissance relativement fort de la population des Etats d'Asie centrale, de Transcaucasie et du Moyen-Orient. Ces facteurs sont à l'origine de nombreux flux migratoires. Dans ce contexte, le marché commun de l'emploi de la CEI peut s'avérer un instrument économique permettant d'employer au mieux la main-d'œuvre de la région, d'équilibrer les excédents et les déficits du marché du travail, de donner une impulsion aux économies moins développées et de servir

---

1. Le rapporteur souhaite remercier le D^{r} Irina Ivakhnyuk, maître de recherche et directrice adjointe du département Population de la faculté d'économie, à l'université Lomonossov de Moscou, pour sa contribution à la préparation du présent exposé des motifs.
2. Voir AS/MIG/Inf (2005) 16.
3. Voir AS/MIG/Inf (2007) 13.
4. Voir AS/MIG/Inf (2008) 5.
5. La CEI (Communauté d'Etats indépendants) est une structure régionale en place depuis 1993. En font partie: l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie (jusqu'en août 2008), le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Moldova, la Fédération de Russie, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ukraine et l'Ouzbékistan, c'est-à-dire l'ensemble des pays postsoviétiques à l'exception des pays Baltes (Lettonie, Lituanie et Estonie).

l'intégration régionale dans l'intérêt mutuel des pays concernés. Le Moyen-Orient connaît une situation politique totalement différente et bien plus complexe, où le principe d'un marché commun et ouvert du travail est sérieusement mis en péril par l'instabilité actuelle dans la région.

7. Aujourd'hui, les migrations de travail dans la région euro-asiatique sont pour l'essentiel illégales, en raison notamment des barrières administratives et de l'excès de bureaucratie dans les procédures d'obtention des autorisations dans le principal pays d'accueil, qui est la Russie. Les migrations irrégulières et l'emploi illégal de travailleurs migrants sont un problème tant pour les pays d'origine que de destination. Ces phénomènes entraînent une altération du marché du travail, l'expansion de l'économie souterraine, la corruption, la criminalisation des migrants, leur rupture avec la légalité, la propagation des pratiques d'exploitation et le mépris de leurs droits humains. Ces problèmes ont aussi été soulignés par le directeur du service des migrations de la Fédération de Russie, M. Romodanovski, lors de la 8e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des questions de migration (Kiev, 4 et 5 septembre 2008).

8. Récemment, la Russie a révisé sa politique de migration à l'égard des travailleurs migrants en provenance des Etats de la CEI, qui bénéficient d'un régime d'exemption de visa pour l'entrée sur le territoire[6]. La nouvelle réglementation, entrée en vigueur en janvier 2007, est plus libérale à l'égard des citoyens de la CEI. Elle accroît les possibilités de migration légales en simplifiant les procédures d'obtention de permis de séjour temporaire et de travail, et facilite l'organisation des migrations de travail grâce à l'introduction de quotas annuels d'importation de main-d'œuvre. Cette nouvelle politique s'annonce comme une solution efficace pour remédier aux migrations irrégulières dans la région de la CEI. Au cours des six premiers mois d'application de la nouvelle réglementation, 1,5 million de permis de travail ont été délivrés en Russie contre 702 000 pour toute l'année 2006.

2. Modification des tendances migratoires dans le territoire postsoviétique

9. Les Etats membres de la CEI sont interconnectés par de nombreux flux migratoires et peuvent être considérés comme un système international de migration à part entière. Ce système est caractérisé par les facteurs suivants:

– des liens historiques;

– une proximité géographique, des frontières «transparentes» (sans visa);

– une infrastructure de transport commune;

– une facilité psychologique de déplacement (langue, ancien territoire commun);

– une complémentarité démographique;

– un intérêt mutuel pour un marché commun de l'emploi;

– des migrations irrégulières à grande échelle;

– une coopération régionale visant à une gestion coordonnée des migrations.

10. L'ampleur des migrations internationales dans le cadre du système migratoire euro-asiatique en fait l'un des plus vastes systèmes au monde. Selon les estimations des Nations Unies (2005), la Russie – principal pays de destination de la région – se classe au second rang en nombre d'immigrants derrière les Etats-Unis, et l'Ukraine occupe la quatrième place après l'Allemagne (Etats-Unis, 38,9 millions d'immigrants ; Russie, 12,1 millions ; Allemagne, 10,1 millions ; Ukraine, 6,8 millions).

11. Au cours des quinze dernières années, la nature des flux migratoires dans la région de la CEI a évolué, passant de migrations forcées, à l'origine – conséquences de fortes pressions politiques et économiques, telles que les conflits militaires, les explosions sociales, la discrimination des minorités ethniques, les crises économiques –, à des migrations économiques volontaires. Dès le milieu des années 1990, des facteurs économiques, tout autant répulsifs qu'attractifs, se sont ajoutés et progressivement substitués aux facteurs migratoires ethniques et politiques. Les écarts socio-économiques entre les nouveaux Etats souverains ont favorisé l'émergence de vagues importantes de travailleurs migrants. A l'origine, les flux migratoires visaient essentiellement la Russie, où la transition vers l'économie de marché et la stabilisation de la situation socio-économique se déroulaient mieux que dans la plupart des autres Etats de la CEI. Les migrants partaient pour trouver un emploi, une meilleure situation économique et sociale et une plus grande stabilité.

---

6. La Russie a instauré un régime d'exemption de visa pour l'entrée des ressortissants de tous les pays de la CEI sur son territoire, à l'exception de la Géorgie et du Turkménistan.

Tableau 1 – CEI: Ecarts de niveaux de vie

Pays de la CEI	PIB par habitant, dollars des Etats-Unis*	Salaire mensuel moyen, dollars des Etats-Unis **	Taux de pauvreté (population vivant en dessous du seuil de pauvreté) %**	Pourcentage de la population vivant avec moins de 2 dollars des Etats-Unis par jour, %***
Arménie	1 234	98,4	–	49
Azerbaïdjan	2 585,9	78,7	68	9
Bélarus	3 316,2	161,8	22	2
Géorgie	1 765,8	58,5	11	16
Kazakhstan	4 386,1	207,3	35	25
Kirghizistan	507,7	51,7	40	25
Moldova	917,4	89,5	23	64
Fédération de Russie	6 330,8	237	31	8
Tadjikistan	411,5	21,5	–	43
Turkménistan	3 888,6	–	–	44
Ukraine	2 020,6	110,8	32	46
Ouzbékistan	498,6	35,8[a.]	–	72

Sources:

* FMI, World Economic Outlook Database, avril 2006.

** Population et niveaux de vie dans les pays de la CEI. Bulletin statistique, Moscou, CIS Interstate Statistical Committee, 2005.

*** ONU, Bureau de référence sur la population, Données 2005 sur la population mondiale.

Chiffre pour 1995.

12. Il convient de noter que le développement du secteur privé en Russie au cours des années 1990 et son besoin croissant de main-d'œuvre, ainsi que les flux migratoires en provenance des Etats à main-d'œuvre excédentaire, sont apparus spontanément, sans intervention notable de la part des gouvernements de la région. Les voies de migration de main-d'œuvre régulière étaient insuffisantes et les infrastructures officielles de migration (agences privées ou publiques de l'emploi, bases de données sur les besoins et les offres d'emplois, services d'information et de consultation destinés aux migrants, etc.) n'étaient pas développées. Cette situation a entraîné l'apparition d'un vaste marché régional de l'emploi irrégulier. Elle a encore été aggravée par les activités de réseaux internationaux d'organisations criminelles spécialisées dans la traite des êtres humains sur tout le territoire postsoviétique. Face à la demande croissante de travailleurs migrants en Russie, les trafiquants exploitent habilement les lacunes de la législation nationale sur les migrations, l'absence d'infrastructure officielle et les procédures d'obtention de permis de travail, bureaucratiques à l'excès.

13. Le nombre des migrants irréguliers dans la région de la CEI est estimé entre 5 et 15 millions de personnes (pour la plupart en Russie; jusqu'à un million de travailleurs saisonniers au Kazakhstan; environ 200 000 migrants de transit irréguliers en Ukraine).

Tableau 2 – CEI: estimations des travailleurs migrants à l'étranger (en milliers), au début des années 2000

Etat de la CEI	Travailleurs migrants à l'étranger	Travailleurs migrants en Russie
Arménie	800-900	650
Azerbaïdjan	600-700	550-650
Géorgie	250-300	200
Kirghizistan	400-450	350-400
Moldova	500	250
Tadjikistan	600-700	600-700
Ukraine	2 000-2 500	1 000-1 500
Ouzbékistan	600-700	550-600

Etat de la CEI	Travailleurs migrants à l'étranger	Travailleurs migrants en Russie
Fédération de Russie	2 000-3 000	–

Selon les estimations nationales des pays d'origine.

Source: Overview of the CIS Migration Systems, ICMPD, Vienne, 2006.

14. Les estimations présentées dans le tableau 2 incluent les travailleurs migrants des pays de la CEI travaillant, légalement ou non, dans d'autres pays. Pour les Etats d'Asie centrale et les républiques du Caucase, la Russie est le principal pays de destination, accueillant de 70 à 90 % de leurs travailleurs migrants. S'agissant de la Moldova et de l'Ukraine, environ la moitié seulement des migrants originaires de ces pays vont en Russie, l'autre moitié se rendant dans les pays occidentaux, en Europe, et notamment dans les pays d'Europe du Sud où de nombreux réseaux de migrants moldoves ou ukrainiens ont été mis en place ces quinze dernières années et facilitent aujourd'hui les migrations, offrant une assistance à leurs compatriotes nouvellement arrivés.

15. Si la Russie est le principal pays d'accueil de la région, elle est également un important pays d'émigration. Les migrants en provenance de Russie se rendent pour l'essentiel dans des pays d'Europe occidentale plus développés, en Amérique du Nord et du Sud ou en Asie.

16. Parallèlement à la Russie, le Kazakhstan est devenu ces dernières années un pays d'accueil pour les travailleurs migrants saisonniers originaires du Kirghizistan, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan. Ayant perdu 20 % de sa population du fait de l'émigration massive des populations d'origines slave, germanique et juive dans les années 1990, le Kazakhstan connaît une pénurie de main-d'œuvre, tandis que le redressement économique s'accompagne d'une hausse des salaires. Des travailleurs migrants qualifiés viennent de Russie et de pays extérieurs à la région de la CEI, essentiellement pour travailler dans l'industrie pétrolière, les transports et le bâtiment. Comme pour la Russie, les migrations de travail vers le Kazakhstan sont très majoritairement irrégulières. D'après les estimations, le Kazakhstan accueille jusqu'à un million de travailleurs migrants en situation irrégulière[7]. Depuis les années 2000, la nature des migrations économiques dans la région de la CEI change: l'emploi salarié, régulier ou clandestin, progresse au détriment du «commerce de navette». Dans les pays d'accueil, les employeurs sont tout autant des personnes morales que physiques, et tout autant des ressortissants du pays que des membres des diasporas. Par exemple, en Russie, les entreprises du bâtiment arméniennes et les sociétés azerbaïdjanaises de commerce de gros et de détail embauchent fréquemment des compatriotes nouvellement arrivés dans le pays.

17. Les études sur les migrants irréguliers de Russie[8] révèlent les caractéristiques socio-économiques de ces personnes. Par exemple, les travailleurs migrants temporaires, en situation régulière ou irrégulière, sont principalement des hommes en âge de travailler (âge moyen: 32-33 ans; hommes: 80 %), mariés (plus de 60 %) et pères de famille (40-45 %), dont les familles sont restées au pays. Moins de la moitié d'entre eux ont suivi des études secondaires ou supérieures et seulement un sur quatre dispose des qualifications professionnelles nécessaires pour son travail en Russie. Les migrants irréguliers sont traditionnellement issus de régions rurales. Les migrants kirghizes et ouzbeks arrivent souvent en groupes originaires d'un même village. Les migrants masculins en situation irrégulière se rencontrent principalement dans le secteur du bâtiment (travailleurs peu qualifiés ou temporaires), le commerce et les services (commerce non sédentaire, ateliers de réparation automobile, salubrité urbaine, etc.) et l'agriculture, tandis que les femmes occupent des emplois dans l'agriculture et – plus couramment – dans le secteur des services (ménage, plonge, service en salle, call-girls, services sexuels).

7. Pour plus de détails, voir les travaux d'Elena Sadovskaïa: «Migrations internationales de travail, transferts de fonds et développement en Asie centrale: vers la régionalisation ou la mondialisation?», Migrations et développement, Scientific series *International Migration of Population: Russia and Contemporary World,* éd. Vladimir Iontsev, vol. 20, Moscou, TEIS, 2007.

8. « Le problème de la migration irrégulière en Russie: réalité et recherche de solutions » (conclusions d'une étude sociologique), Bureau de l'OIM en Russie, Moscou, Gendalf, 2004 (en russe); Evgeny Krasinets, «Migration irrégulière et politique migratoire en Russie (économie des crimes et sanctions)», *Journal scientifique,* vol. 8: *Migration irrégulière dans la Russie contemporaine,* éd. par Yuri Latov et Olga Vykhovanets, Moscou, 2006, p. 40-50 (en russe); I. Kozina, M. Karelina et T. Metalina, *Pratiques d'emploi des travailleurs étrangers en Russie – Etudes sociologiques,* n° 2, Moscou, 2005, p. 44-45 (en russe).

3. Migration de transit

18. Les migrants venant d'Asie et même d'Afrique vers des pays plus développés de l'Union européenne empruntent le territoire postsoviétique comme couloir de transit. D'après les estimations, plus de 300 000 migrants de transit venus d'Afghanistan, de Chine, d'Angola, du Pakistan, d'Inde, du Sri Lanka, de Turquie, d'Ethiopie et d'autres pays sont restés bloqués en Russie et en Ukraine en raison des contrôles stricts exercés aux frontières de l'Union européenne. Ils séjournent en Russie durant des mois, voire des années (généralement sans aucun statut légal), afin de réunir les fonds nécessaires pour financer leur passage clandestin ou l'acquisition de documents de voyage et de visas falsifiés. Ils gagnent de l'argent dans l'économie souterraine ou au moyen d'activités criminelles.

19. De nombreux migrants irréguliers en transit, originaires de lointains pays d'Asie et d'Afrique, présentent des risques épidémiologiques. Lors de leur séjour en Russie, en Ukraine ou dans d'autres Etats de transit euro-asiatiques, ils ne bénéficient pas d'un accès satisfaisant au système de santé.

20. Dans les situations d'abus, l'absence de papiers en règle et la peur d'être arrêtés ou expulsés empêchent les migrants de transit de demander de l'aide auprès des autorités. Le rôle protecteur de celles-ci est alors remplacé par un cadre de protection informel issu de la solidarité ethnique ou des organisations criminelles. Les migrants de transit en situation irrégulière sont donc aisément recrutés pour des activités criminelles.

21. Les migrants de transit ne souhaitent pas s'intégrer dans la société locale. Ils ont le sentiment d'être contraints de rester dans un pays qu'ils considèrent comme une simple étape sur leur parcours vers des Etats plus prospères en termes d'opportunités économiques et de protection sociale.

22. Pendant ce temps, les flux de migrants de transit étant mal contrôlés, les pays où ces migrants sont bloqués souffrent d'un marché du travail souterrain de plus en plus important, de risques épidémiologiques, de conflits ethniques et d'une progression de la criminalité liée aux trafiquants d'êtres humains et aux passeurs.

4. Migration chinoise

23. Les flux migratoires de la Chine vers la Russie et d'autres pays euro-asiatiques augmentent régulièrement depuis une dizaine d'années. Ils découlent des incitations du Gouvernement chinois à l'exportation de main-d'œuvre et au commerce informel («commerce des êtres humains», tel qu'il est défini par les autorités chinoises), ainsi que de l'intérêt évident de la Chine pour les ressources naturelles des anciennes républiques soviétiques et les pratiques de travail clandestin largement répandues. Les migrants chinois tiennent principalement de petits commerces ou occupent des emplois dans le bâtiment, le commerce, la restauration ou l'industrie. Des équipes chinoises de travailleurs du bâtiment sont employées par des entreprises chinoises participant, sous contrat (ou en sous-traitance), à des projets de construction en Russie, au Kazakhstan, au Tadjikistan et dans d'autres Etats de la CEI (à l'image d'un modèle de migration de main-d'œuvre mis en place par les entreprises de construction turques).

24. Pour la Russie, la migration depuis la Chine est un processus contradictoire, présentant de nombreux avantages et inconvénients. Sous l'angle positif, les migrants chinois sont âpres à la tâche, conciliants et disciplinés, et représentent donc une ressource précieuse pour combler le manque de main-d'œuvre dans un grand nombre de territoires et d'industries. En 2006, 228 800 travailleurs migrants chinois étaient employés en Fédération de Russie. Parmi eux, 50 % travaillaient dans la partie européenne centrale de la Russie, 23 % dans la région d'Extrême-Orient et 19 % en Sibérie méridionale. Les travailleurs migrants chinois représentent aujourd'hui 13,3 % de l'effectif total de la main-d'œuvre étrangère en Russie et constituent le troisième groupe le plus important de travailleurs étrangers déclarés. Dans certains territoires (par exemple en Russie extrême-orientale), ils représentent plus de la moitié des travailleurs étrangers.

25. Néanmoins, cette situation a également des aspects négatifs. Le plus souvent, les activités des migrants chinois en Russie ne correspondent pas aux intérêts du pays. Le commerce non sédentaire de biens de consommation chinois à bas prix met en péril les petites entreprises russes des territoires où sont situés les «marchés chinois». L'intérêt essentiel du commerce chinois en Russie est l'importation de matières premières, qui tourne souvent à la prédation sur le bois et les métaux au moyen d'opérations illégales menées en coopération avec des entreprises criminelles russes. Dans un certain nombre de villes russes, les communautés ethniques chinoises constituent de puissantes structures économiques et sociales indépendantes, comparables à des enclaves dans l'économie russe. Disposant d'une presse communautaire indépendante, d'un système financier, de diverses entreprises légales, semi-légales ou illégales, d'hôtels, de restaurants, d'entrepôts, etc., les communautés ethniques chinoises sont devenues les centres de

coordination des activités commerciales des migrants chinois. Un autre sujet de préoccupation concerne l'intérêt géopolitique de la Chine pour le territoire des provinces russes extrême-orientales, en référence au concept des «territoires perdus», vieux de 150 ans. Cette question est particulièrement sensible en Russie extrême-orientale, où la population locale diminue en raison du vieillissement de la population et du déclin démographique, ainsi que de l'exode vers les régions occidentales de la Russie. La population de la Russie extrême-orientale est passée de 7 à 6 millions d'habitants entre 1994 et 2005, alors que celle des trois provinces du nord-est de la Chine, voisines de la Russie, est de 105 millions de personnes et continue d'augmenter.

26. Le nombre total de migrants chinois vivant en Russie de manière plus ou moins permanente est estimé à près d'un million. Toutefois, les études les concernant montrent que plus de la moitié d'entre eux ont l'intention de ne pas résider longtemps en Russie mais de rentrer en Chine ou d'aller dans d'autres pays (principalement européens) lorsqu'ils auront épargné suffisamment d'argent ou obtenu un diplôme dans l'enseignement supérieur russe. Par conséquent, le potentiel migratoire chinois augmente non seulement en Chine proprement dite, mais aussi en Russie et dans d'autres pays où les conditions économiques et politiques sont favorables au commerce mais pas à une installation permanente.

27. Ainsi, à l'inverse des échanges migratoires au sein de la région de la CEI, où les migrations de travail facilitent l'intégration régionale, les migrations des Chinois en Russie sont sources de tensions supplémentaires entre les deux pays. Les migrations de travail temporaire entre la Russie et la Chine sont régies par deux accords intergouvernementaux signés en 1992 et 2000. Un nouvel accord sur la lutte contre la migration irrégulière et l'emploi illégal des migrants chinois sur le territoire de la Russie est actuellement à l'étude entre le Gouvernement de la Fédération de Russie et celui de la République populaire de Chine. Il porte principalement sur la répression des activités illégales des citoyens chinois sur le territoire de la Fédération de Russie.

5. Migration turque

28. Les travailleurs migrants turcs constituent un autre exemple de «migration extérieure» vers la région de la CEI. Contrairement aux migrants chinois, ils sont considérés comme le groupe de travailleurs étrangers le plus discipliné, transparent et gérable. Les travailleurs migrants turcs viennent principalement dans la région en tant que travailleurs sur projet embauchés par des entreprises de construction turques. Ils sont étroitement «liés» à leurs employeurs turcs et ne participent pas à titre indépendant au marché du travail national des pays de la CEI. Ils n'entrent donc pas en concurrence avec les travailleurs nationaux et sont par conséquent bien accueillis par les gouvernements de leurs pays d'accueil. Le tableau 3 présente le nombre des travailleurs migrants turcs dans les pays de la CEI enregistrés par l'Office du travail de Turquie. Ils sont essentiellement concentrés dans les pays les plus développés (Russie, Kazakhstan) et dans les Etats d'Asie centrale et en Azerbaïdjan, qui sont plus proches de la Turquie du point de vue de la religion, de la culture et de la langue.

Tableau 3 – Nombre des travailleurs migrants turcs dans les pays de la CEI (chiffres fournis par l'Office du travail de Turquie), 1998-2003

Pays de la CEI	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Azerbaïdjan	276	152	214	267	668	1 049
Géorgie	194	150	157	65	375	357
Kazakhstan	3 145	1 524	1 790	1 290	1 102	1 532
Kirghizistan	8	88	177	34	95	34
Moldova	102	119	20	2	132	0
Fédération de Russie	7 426	2 215	2 199	4 190	10 137	10 816
Tadjikistan	–	–	0	–	0	245
Turkménistan	563	1 576	2 184	1 327	1 068	1 603
Ukraine	124	93	222	90	151	89
Ouzbékistan	1 326	872	176	455	423	773

Sources: TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, DIYIH (Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri) Genel Müdürlüğü Bültenleri (1998-2004), Raporlari (1999-2003), Ankara, selon les données communiquées par le Turkiye Is Kurumu (Office du travail de Turquie).

29. Les sources des pays d'origine avancent des chiffres encore plus élevés. Par exemple, dès le milieu des années 1990, les travailleurs migrants turcs constituaient déjà en Russie l'une des mains-d'œuvre étrangères les plus nombreuses. La crise financière de 1998 a engendré une baisse du nombre absolu des migrants turcs, rapidement enrayée dès le milieu des années 2000. En 2005, la Turquie se plaçait après la Chine et l'Ukraine au troisième rang des pays d'origine des travailleurs migrants employés officiellement en Russie. Ils sont essentiellement regroupés dans les régions en plein essor (Moscou, Saint-Pétersbourg, le *kraï* de Krasnodar, le district autonome des Iamalo-Nenets, le Tatarstan). Outre les travailleurs sur projet, le groupe des migrants turcs comprend aussi le personnel hautement qualifié des entreprises turques (du secteur financier, commercial), des enseignants des républiques musulmanes et de petits négociants en biens de consommation turcs.

Tableau 4 – Travailleurs migrants turcs en Russie, 1994-2007

Année	Nombre (en milliers)	Pourcentage du total
1994	12,1	9,4
1995	36,2	12,9
1996	39	13,4
1997	33,2	13,7
1998	35,7	14,7
1999	26,7	12,6
2000	17,8	8,4
2001	20,9	7,4
2002	15,4	4,3
2003	37,9	10
2004	48	10,4
2005	73,7	10,5
2006	101,4	10
2007	131,2	7,7

Source: Données communiquées par le Service fédéral des statistiques (ROSSTAT).

30. Dans les Etats d'Asie centrale et en Azerbaïdjan, qui sont essentiellement des pays d'origine, les migrants turcs représentent un groupe important de travailleurs étrangers recrutés dans des projets de construction et d'infrastructure, dans le secteur bancaire, l'enseignement et le commerce. Selon les chiffres fournis par l'Azerbaïdjan, plus de 20 000 travailleurs turcs étaient employés dans le pays en 2004. Le Kazakhstan compte 15 700 travailleurs migrants originaires de Turquie, tandis qu'ils sont 6 300 en Ouzbékistan.

31. On observe à l'inverse des flux migratoires des pays de la CEI vers la Turquie. Des étudiants d'Etats d'Asie centrale, d'Azerbaïdjan et des républiques musulmanes de la Fédération de Russie se rendent en Turquie pour faire des études supérieures, suivre une formation ou travailler. Pendant la saison touristique, des dizaines de milliers de travailleurs immigrés venus des pays postsoviétiques cherchent du travail dans les stations balnéaires touristiques ayant une forte demande de guides, de gérants ou de serveurs russophones. Le problème vient du fait que la plupart d'entre eux arrivent en Turquie munis d'un visa touristique, qui ne leur permet pas de prétendre à un emploi rémunéré.

6. Traite des êtres humains et exploitation du travail

32. Les pratiques courantes de traite des êtres humains constituent un problème grave et de plus en plus répandu, commun à la fois aux pays d'origine et de destination de la région euro-asiatique. Des hommes, des femmes et des enfants des pays de la CEI où les salaires sont bas sont les victimes, consentantes ou trompées, de la traite à des fins de travail forcé ou d'exploitation sexuelle. Mus par le désespoir et la pauvreté, des individus acceptent d'être surexploités, de subir des traitements dégradants et de vivre en situation irrégulière pour pouvoir apporter à leurs familles une aide financière. Des centaines de milliers de migrants tadjiks, kirghizes, moldoves ou ouzbeks sont emmenés en Russie pour occuper un emploi saisonnier dans le secteur de la construction ou de l'agriculture, et leur salaire constitue un revenu pour leurs familles restées au pays. Mais ils en payent le prix: leurs droits de l'homme sont bafoués et ils sont opprimés et exposés à des risques sanitaires.

33. Les gouvernements des pays d'origine ne sont pas indifférents à cette situation. Le gouvernement russe est également conscient que l'expansion des pratiques de traite des travailleurs immigrés irréguliers porte préjudice au marché du travail national, nourrit l'économie souterraine, suscite la corruption et favorise la criminalité et les tensions sociales. Les pays d'envoi et de destination ont ainsi le même intérêt à lutter contre la traite des êtres humains dans la région. Ils ne pourront y parvenir qu'à condition de conjuguer les efforts des gouvernements respectifs dans le cadre d'une coopération interministérielle, d'échanges d'informations, d'opérations conjointes de lutte contre la traite, etc.

34. Les instances gouvernementales en charge de la gestion des migrations doivent porter une attention particulière à la dimension humaine des migrations. Développer des voies de migration légales, donner aux migrants potentiels l'accès aux informations relatives aux possibilités d'émigration, à leurs droits et aux risques liés aux emplois illégaux, fournir des services juridiques et consultatifs spécialisés pour les migrants, sanctionner lourdement les employeurs peu scrupuleux qui embauchent illégalement des migrants sont autant de mesures susceptibles de faire reculer la traite des êtres humains et de renforcer la sécurité des migrants.

35. Des efforts supplémentaires, au niveau national et de la part des ONG, sont nécessaires pour contribuer à l'établissement d'une tolérance zéro au sein de la société contre l'exploitation, la violence et le travail forcé.

7. Exode des cerveaux/Mobilisation des compétences

36. La région euro-asiatique (notamment la Russie, l'Ukraine et le Kazakhstan) a été lourdement touchée par l'exode des personnels hautement qualifiés au cours des années 1990. Le PNUD estime que le coût annuel de l'exode des cerveaux pour la Russie s'élève à 25 milliards de dollars des Etats-Unis (données pour 2004).

37. De nombreux chercheurs des anciennes républiques soviétiques travaillent aujourd'hui dans des universités et des centres de recherche européens ou américains. Ils ont été incités à quitter leur pays d'origine du fait des bas salaires proposés dans le secteur de la recherche et développement (R&D) et du peu de prestige attaché aux professions intellectuelles. Certains d'entre eux ont émigré à titre définitif, d'autres gardent des contacts avec leur patrie et animent des projets internationaux, des cours de formation, etc., dans l'intérêt commun des chercheurs de la CEI et d'autres pays.

38. La science contemporaine connaît une mutation. Elle s'internationalise de plus en plus: dans de nombreux domaines scientifiques, tels que les études spatiales, les technologies de l'énergie, la physique des hautes énergies, la biologie moléculaire, etc., le développement à l'échelle d'un seul pays est difficilement réalisable aujourd'hui. Les projets de la plus haute priorité dans ces domaines nécessitent des ressources considérables, tant humaines que financières. En outre, la coopération entre les chercheurs de différentes écoles scientifiques donne de meilleurs résultats et «l'échange des cerveaux» est un instrument important pour le progrès scientifique et l'enrichissement mutuel des chercheurs. Par conséquent, le développement de la science fondamentale a aujourd'hui besoin d'une gestion mondiale. De nouvelles formes d'organisation et de mobilisation des ressources intellectuelles à l'échelle mondiale doivent être trouvées. Un autre aspect de cette nouvelle approche consiste à donner aux économies nationales la capacité à appliquer et intégrer les résultats des hautes technologies produits à cette échelle mondiale.

39. Progressivement, les Etats euro-asiatiques les plus avancés prennent conscience de la nécessité, s'ils veulent participer plus efficacement au nouvel ordre de la recherche scientifique, non seulement de fournir des cerveaux, mais aussi d'être en mesure d'absorber dans leur économie les innovations produites. La Russie, par exemple, s'emploie ainsi à accélérer le développement des secteurs des technologies de pointe. Le secteur informatique russe connaît le plus fort taux de croissance annuel (15 %). Afin de réduire les pertes liées à l'exode des cerveaux et de stimuler l'application des technologies de pointe, la Russie met l'accent sur les points suivants: 1. la réorganisation du secteur de la R&D, avec pour priorités les études prospectives, les écoles scientifiques et les jeunes chercheurs de talent; 2. la restructuration de l'économie, avec une attention particulière au secteur des technologies de l'information; 3. l'encouragement des investissements privés dans la R&D; 4. le développement de la coopération interétatique dans le secteur de la R&D, etc. Par ailleurs, les investissements étrangers – en expansion – dans les Etats de la CEI sont souvent suivis de l'arrivée de «personnel international» au sein des sociétés transnationales: ouvriers hautement qualifiés, cadres, experts financiers, etc. Ils constituent l'aspect positif de la «circulation des cerveaux», compensant partiellement le coût de l'exode pour les pays d'origine. Les migrants très qualifiés apportent de nouveaux savoirs et contribuent à la qualification des travailleurs locaux.

8. Envois de fonds par les migrants vers les pays d'origine

40. L'amélioration du niveau de vie des ménages est l'effet positif le plus évident des migrations de travail. L'argent gagné à l'étranger est envoyé aux familles restées au pays et consacré à l'achat de biens de consommation et de maisons, et à l'investissement dans le capital humain et l'économie.

41. Dans les années 2000, les envois de fonds dans la région postsoviétique ont considérablement augmenté. La Russie, premier pays d'accueil, est la principale source d'envois de fonds. D'après la Banque centrale de Russie, le montant total des envois effectués depuis la Russie vers d'autres pays de la CEI a été multiplié par douze entre 1999 et 2005, passant de 0,5 milliard à 6 milliards de dollars des Etats-Unis. Selon la Banque nationale du Kazakhstan, depuis l'an 2000 les envois de fonds effectués de manière officielle par les résidents et les non-résidents augmentent de 150 à 200 % par an, et ils ont dépassé 1 milliard de dollars des Etats-Unis en 2005. Toutefois, une part considérable de l'argent des migrants n'est pas acheminée vers les pays d'origine par des voies officielles (transfert bancaire, virement postal, autres systèmes d'envoi de fonds), mais de manière informelle – par des amis, des proches ou les migrants eux-mêmes – et en espèces. Selon le Service fédéral des migrations de la Fédération de Russie, les migrants envoient chaque année près de 10 milliards des Etats-Unis à l'étranger.

42. Dans de nombreux petits pays de la CEI, les envois de fonds des migrants jouent un rôle plus important dans la stabilisation du développement économique que les investissements étrangers directs (IED) ou l'aide officielle au développement (AOD) (tableau 5). Outre les chiffres officiels du FMI, ce tableau présente des estimations du montant total des envois de fonds.

Tableau 5 – Rôle comparatif des envois de fonds dans les petits pays de la CEI, 2006

Pays	Balance des paiements Transferts des migrants	IED	AOD et aide officielle	Exportations de biens et de services
En millions de dollars des Etats-Unis				
Arménie	1 175	543	213	1 408
Azerbaïdjan	812	- 584	206	13 862
Géorgie	485	1 060	361	2 554
Kirghizistan	739	182	311	1 099
Moldova	1 182	242	228	1 546
Tadjikistan	1 019	339	240	646
Ouzbékistan	–	164	149	6 528
En quote-part du PIB (%)				
Arménie	18,3	8,5	3,3	22
Azerbaïdjan	6	-2,9	1,1	70
Géorgie	6,4	13,8	4,7	33
Kirghizistan	27,8	6,5	11,1	39
Moldova	36,2	7,3	6,9	46
Tadjikistan	36,2	12	8,6	23
Ouzbékistan	–	1	0,9	38

BOP – Balance des paiements, données du FMI.

IED – Investissements étrangers directs, données de la Banque mondiale.

AOD – Aide officielle au développement, données de la Banque mondiale.

PIB – Produit intérieur brut.

Source: FMI, statistiques de balance des paiements, août 2007, Banque mondiale, base de données des indicateurs du développement de la Banque mondiale, avril 2008.

43. Les pays d'envoi et de destination de la région de la CEI ont pour principale préoccupation d'étendre les canaux officiels d'envois de fonds des migrants et d'inciter les travailleurs migrants à transférer l'argent par des voies légales. Les banques centrales des pays de la région coordonnent leurs activités afin d'informer les

travailleurs migrants sur la manière d'envoyer des fonds légalement. Les banques nationales des pays d'origine et d'accueil développent leurs services aux migrants en coopération avec Western Union, MoneyGram, TWML, Contact et d'autres systèmes de transfert de fonds.

9. D'une stratégie de survie à une stratégie de développement

44. Les migrations internationales offrent de nombreux avantages et bénéfices aux parties concernées, qu'il s'agisse des migrants, des employeurs, des pays de destination ou des pays d'envoi. Cependant, ces avantages sont étroitement liés aux stratégies individuelles des migrants, aux types et formes de migration et aux modèles économiques des pays d'envoi et de destination. Jusque récemment, dans la région euro-asiatique, les migrations transfrontalières relevaient d'une stratégie de survie. L'absence de perspectives économiques poussait les personnes originaires des petits pays de la CEI à partir chercher un emploi ailleurs. Les enquêtes sur la manière dont les familles des migrants originaires des républiques d'Asie centrale utilisent les fonds transférés montrent que l'argent gagné à l'étranger sert principalement à la consommation (nourriture, vêtements et autres besoins de la vie quotidienne).

45. Cependant, la structure des dépenses dans les ménages de migrants est corrélée à la fois à la durée du séjour des migrants dans le pays de destination (ou au nombre de séjours de courte durée pour les travailleurs saisonniers) et à la situation économique dans le pays d'origine où vit la famille du migrant. Par exemple, les migrants du Tadjikistan qui ont travaillé plusieurs années en Russie (70 % des migrants tadjiks ayant fait l'objet d'une étude en 2005 travaillaient à l'étranger depuis plus de cinq ans) investissent davantage dans la santé et l'éducation, qui améliorent le capital humain. Ils parviennent parfois à réunir le capital de départ nécessaire pour créer leur propre petite entreprise à leur retour au Tadjikistan. L'étude menée en 2004 au Kirghizistan[9] montre que le modèle de dépense des fonds envoyés par les migrants comprend effectivement un volet «investissement»: 111 entreprises de petite taille, appartenant à d'anciens travailleurs migrants qui ont acquis leur capital de départ au cours de leurs séjours en Russie, ont créé des emplois pour près de 4 000 de leurs compatriotes kirghizes. On observe un modèle similaire en Arménie.

46. Les migrations internationales peuvent devenir une stratégie de développement, plutôt que de survie, lorsque le développement de l'économie du pays d'envoi offre un terrain propice aux initiatives du secteur privé susceptibles, à leur tour, de générer des ressources additionnelles pour le développement. Les migrations peuvent ainsi contribuer à l'augmentation des revenus dans le secteur agricole – par exemple lorsqu'un membre de la famille part travailler à l'étranger pour financer le développement de la ferme.

47. Le rôle des gouvernements est de valoriser les migrations au service du développement, en encourageant les migrants à envoyer des fonds à leur famille par les voies officielles et à investir ces fonds dans des projets de développement. Les organes financiers et économiques de la Moldova, du Tadjikistan, du Kirghizistan, de l'Arménie, de l'Ouzbékistan et de l'Azerbaïdjan portent un grand intérêt aux expériences d'autres pays d'origine tels que l'Inde, la Chine et la Turquie. Ces pays ont pris conscience du rôle que les envois de fonds des migrants peuvent jouer dans le développement économique et ils ont élaboré des instruments pratiques pour attirer ces fonds (en proposant des réductions d'impôts, des conditions préférentielles d'investissement, des crédits, etc.).

10. Sur la voie d'un marché commun de l'emploi de la CEI

48. Les disparités de potentiel économique et démographique entre les pays de la CEI débouchent «naturellement» sur des migrations interrégionales, qui pourraient être un instrument de promotion d'un codéveloppement fondé sur des ressources mutuellement complémentaires. Correctement gérées, ces migrations dans la région peuvent équilibrer les pénuries et surplus de main-d'œuvre entre les divers pays et secteurs industriels. Les similitudes entre les systèmes éducatifs, y compris la formation professionnelle et l'enseignement secondaire, peuvent aussi faciliter les migrations interrégionales de main-d'œuvre qualifiée.

49. Les millions de migrants irréguliers présents sur le territoire de la CEI prouvent l'énorme potentiel des migrations de travail dans la région. De fait, les migrants «votent avec leurs pieds» pour un espace de migration unique et un marché commun de l'emploi. Les migrations et la liberté de circulation devraient rester

---

9. L'étude sur les ménages de migrants a été menée par L. Maksakova et A. Elebaeva, l'Institut national kirghiz d'études macroéconomiques et sociales. Elena Sadovskaïa, «Migrations internationales de travail et transferts de fonds dans les républiques d'Asie centrale: stratégie de survie ou développement? / Migrations internationales: économie et politique», collection scientifique *Migrations internationales: Russie et monde contemporain,* éd. Vladimir Iontsev, vol. 18, Moscou, TEIS, 2006.

le lien le plus fort entre les ex-républiques soviétiques, en dépit des nombreux intérêts contradictoires et incompréhensions apparus entre les Etats au cours des quinze dernières années de développement postsoviétique.

50. La nouvelle approche des migrations régionales est née dans les années 2000, après l'instauration d'une relative stabilité économique et la prise de conscience, au plus haut niveau de l'Etat, des avantages des migrations de travail. A l'heure actuelle, l'organisation des mouvements de main-d'œuvre, qui garantit les droits sociaux et professionnels des travailleurs migrants, figure à l'ordre du jour des organisations régionales et dans les accords bilatéraux. Une nouvelle impulsion a été donnée à la coopération interétatique de terrain par la révision, en 2007, de la réglementation russe sur les migrations. Celle-ci a favorisé l'élaboration de nouveaux accords bilatéraux adaptés sur les migrations de travail entre la Russie et le Tadjikistan, l'Ouzbékistan et l'Azerbaïdjan, ainsi que la mise au point de programmes de «travailleurs invités», sous la forme d'accords directs entre les pays d'origine et les entreprises russes qui manquent de main-d'œuvre.

11. Nouvelle stratégie de migration de la Fédération de Russie

51. La politique de la Fédération de Russie en matière de migrations internationales est parvenue aujourd'hui à un tournant. Les tendances démographiques négatives (déclin absolu de la population de près d'un million de personnes par an en raison d'un écart considérable entre les naissances et les décès; à compter de 2006, déclin absolu de la population active, jusqu'à 700 000 personnes à partir de 2010; vieillissement de la population et augmentation du taux de dépendance) et le redressement économique qui engendre un besoin croissant de main-d'œuvre (stabilisation du taux de croissance économique, expansion du secteur privé, notamment dans les services et l'industrie de la construction, gros consommateurs de main-d'œuvre) ont incité les autorités russes à porter un regard nouveau sur les ressources migratoires. Cette évolution politique fait suite à une réglementation plutôt restrictive des migrations au cours des années 1990, qui s'est traduite par un déclin considérable de l'immigration régulière vers la Russie depuis les autres pays de la CEI, passant de plus de 900 000 personnes en 1994 à moins de 50 000 au début des années 2000.

52. Dans le même temps, les migrations de travail irrégulières ont connu un grand essor. Ce phénomène montre clairement le fort potentiel migratoire au sein de l'espace postsoviétique et la nécessité d'une nouvelle stratégie de gestion des migrations en Russie, qui tienne compte des intérêts économiques et démographiques pragmatiques. Si les migrations irrégulières restent en Russie un problème de sécurité majeur, la conception de la sécurité nationale a elle aussi évolué, passant d'une approche exclusivement axée sur l'Etat à un concept plus large d'équilibre de la sécurité économique, sociale, démographique, culturelle, ethnique et humaine de la nation. Ainsi, l'objectif général de maîtrise des migrations irrégulières sera probablement atteint en associant les instruments de surveillance (gestion correcte des frontières, identification des trafiquants d'êtres humains, contrôle de l'immigration, sécurisation des documents d'identité, etc.) et des mesures plus humaines telles que la régularisation des migrants en situation irrégulière et le développement de voies légales pour les migrations permanentes et temporaires, en remplacement des migrations irrégulières et de la traite des êtres humains.

53. A la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'immigration en janvier 2007, 1 717 137 travailleurs immigrés ont obtenu des permis de travail en Russie en 2007. D'après les chiffres du Service fédéral des migrations, le nombre des travailleurs immigrés en situation régulière originaires des pays de la CEI a augmenté fortement de 2006 en 2007, passant de 537 700 à 1,15 million. Le nombre des travailleurs immigrés en situation régulière originaires d'autres pays a augmenté, passant de 476 300 en 2006 à 564 300 en 2007. Le tableau 6 présente la ventilation de ces chiffres (en pourcentages) selon les pays d'origine.

Table 6 – Travailleurs migrants en Russie, 2007

Pays d'origine	Travailleurs migrants en Russie
Ouzbékistan	20,1 %
Tadjikistan	14,6 %
Chine	13,3 %
Ukraine	12,2 %
Turquie	7,6 %
Kirghizistan	6,4 %
Moldova	5,5 %
Viêt Nam	4,6 %
Autres	15,7 %

Source: Service des migrations de la Fédération de Russie, 2007.

54. Restrictive à l'origine, la politique de la Russie en matière de migration s'oriente aujourd'hui vers une approche plus flexible qui élargit les voies légales de migration et supprime les lourdes barrières bureaucratiques auxquelles sont confrontés les migrants. Les autorités sont parvenues à la conclusion que le modèle existant de gestion des migrations en Russie est inefficace. Il ne répond pas aux intérêts économiques et démographiques nationaux, pousse les migrants vers l'économie souterraine, crée des obstacles au développement du marché de l'emploi national, permet à des millions de personnes de résider en Russie sans aucune protection juridique, encourage la corruption et favorise l'augmentation de la criminalité parmi les migrants. Ces raisons ont motivé la révision de la stratégie de gestion des migrations.

55. Les documents légaux ci-dessous, adoptés récemment dans le domaine de la gestion des migrations, illustrent le changement radical de la stratégie russe en matière de migration:

55.1. le Programme d'Etat 2006-2012 de soutien à la réinstallation volontaire de compatriotes en Fédération de Russie (adopté par décret présidentiel du 22 juin 2006);

55.2. la Politique de 2005 de régularisation des travailleurs migrants en situation irrégulière venant des Etats de la CEI bénéficiant du régime d'exemption de visa pour l'entrée en Fédération de Russie;

55.3. la loi fédérale sur l'enregistrement des citoyens étrangers et apatrides en Fédération de Russie (entrée en vigueur le 15 janvier 2007);

55.4. les modifications de la loi fédérale sur le statut juridique des citoyens étrangers en Fédération de Russie (entrées en vigueur le 15 janvier 2007);

55.5. les nouveaux principes de la politique d'Etat en matière de migration (examinés en sessions par la Gosudarstvennaya Duma en 2006).

56. Ces documents légaux ont été préparés en consultation avec des experts, des associations d'employeurs, des agences de recrutement privées et des ONG. Parallèlement, des débats publics très animés ont été organisés dans les médias, avec la participation de fonctionnaires de haut rang du ministère de l'Intérieur, du Service fédéral des migrations, du ministère du Développement économique et du Service fédéral de l'emploi.

57. Les «maîtres mots» de la nouvelle politique de migration sont «sélectivité» et «régularisation». Cette politique prévoit des mécanismes facilitant l'octroi d'un statut régulier et l'emploi légal des migrants venant des anciens Etats soviétiques pour résider en permanence en Russie ou y travailler temporairement.

58. La Russie encourage les migrations régulières et la coopération régionale dans ce domaine, offrant aux migrants des petits pays de la CEI l'occasion de travailler, de gagner de l'argent et de l'envoyer dans leur pays d'origine pour soutenir leurs familles et leurs économies nationales. Par ailleurs, les migrations de travail dans la région de la CEI – inspirées par les liens culturels et historiques et la maîtrise de la langue russe – sont effectivement des facteurs de stabilisation et d'intégration entre les pays, pour leur développement et leur bénéfice mutuels. Les pays de destination, à savoir la Russie et le Kazakhstan, et les pays d'origine (Ouzbékistan, Tadjikistan, Kirghizistan, Moldova, Ukraine et Arménie) soulignent unanimement leur intérêt pour le développement d'un marché commun de l'emploi pour la CEI.

12. Coopération régionale en matière de gestion des migrations

59. Plusieurs organisations régionales ont œuvré à la coordination de la gestion des migrations dans la région euro-asiatique, notamment les suivantes: la Communauté d'Etats indépendants (CEI); la Communauté économique eurasienne (EAEC), comprenant le Bélarus, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Russie et le Tadjikistan; la coalition GUAM, comprenant la Géorgie, l'Ukraine, l'Azerbaïdjan et la Moldova. De nombreux accords bilatéraux ont également été conclus.

12.1. Principaux accords multilatéraux

– Accord entre les Etats de la CEI sur la coopération en matière de migrations de travail et de garanties sociales pour les travailleurs migrants (1994);

– Accord entre les Etats de la CEI sur la coopération dans la prévention des migrations irrégulières (1998);

– Accord EAEC sur les voyages sans visa: Bélarus, Kazakhstan, Kirghizistan, Fédération de Russie, Tadjikistan (2005);

– Participation au processus de Budapest (depuis 2004);

– Dialogue Issyk-Koul de la Conférence internationale sur la politique des migrations pour l'Asie centrale, le Caucase et les pays voisins;

– Accord international sur la gestion des migrations entre l'Ouzbékistan, le Kazakhstan et le Kirghizistan (2000).

12.2. Accords bilatéraux sur les migrations de travail

– Russie-Bélarus (dans le cadre de l'Accord sur l'Union entre la Russie et le Bélarus);

– Russie-Tadjikistan (intergouvernemental; interministériel; Bureau de représentation du ministère du Travail du Tadjikistan en Russie);

– Russie-Kirghizistan (intergouvernemental; entre les ministères de l'Intérieur; traitant des questions de migration);

– Kazakhstan-Kirghizistan (intergouvernemental, sur les travailleurs agricoles dans les régions frontalières);

– Tadjikistan-Kirghizistan (intergouvernemental);

– Russie-Ukraine (intergouvernemental, interministériel);

– Russie-Arménie (intergouvernemental);

– Ukraine-Moldova;

– Ukraine-Arménie;

– Ukraine-Slovaquie;

– Ouzbékistan-Turkménistan (à propos d'un régime simplifié de franchissement de frontière pour les habitants des zones frontalières);

– Ouzbékistan-Corée du Sud (quotas de main-d'œuvre);

– Tadjikistan-Turquie (entre les ministères du Travail).

12.3. Projets en cours

– Elaboration de la Convention de la CEI sur le statut juridique des travailleurs migrants;

– dans le cadre de la Communauté économique eurasienne (EAEC), élaboration d'un accord sur l'emploi temporaire de citoyens des Etats membres de l'EAEC sur les territoires d'autres Etats membres;

– espace économique commun du Bélarus, du Kazakhstan, de la Russie et de l'Ukraine, visant à faciliter la liberté de circulation des capitaux, des biens et de la main-d'œuvre.

12.4. Activités non gouvernementales

– Accords directs sur l'exportation de main-d'œuvre (recrutements organisés) entre les entreprises russes et les services d'émigration des pays sources de main-d'œuvre;

– instauration de «passerelles de migration» entre les Etats d'Asie centrale et les provinces russes (ONG: information, consultations, formation);

– coopération entre les agences privées de recrutement – International Association «Labour Migration» (IALM) (Association internationale «Migration économique»).

60. La coordination des activités au niveau non gouvernemental est une alternative nouvelle et très prometteuse aux migrations irrégulières, à l'emploi illégal et à la traite des êtres humains. Ainsi, en 2003, l'IALM a été créée en tant qu'association professionnelle régionale d'agences privées de l'emploi de Russie, d'Ukraine, du Tadjikistan et du Kirghizistan. Son principal objectif est de promouvoir les possibilités d'emploi temporaire légal au moyen de vastes campagnes d'information visant les employeurs et les travailleurs migrants potentiels, la coopération entre les agences de l'emploi des pays d'origine et d'accueil, la création au

niveau de la CEI de bases de données régionales sur les demandes et les offres d'emploi, etc. Travaillant en partenariat avec des organisations internationales et les organes étatiques nationaux chargés de la gestion des migrations, l'IALM est un composant structurel d'une nouvelle infrastructure internationale des migrations en région euro-asiatique, et un bon exemple de combinaison des intérêts entre les Etats et la communauté économique.

13. Conclusion

61. Le phénomène des migrations s'est accru, diversifié et complexifié depuis une quinzaine d'années en Eurasie. Il est intimement lié à la mondialisation et découle souvent des disparités de développement et de croissance démographique. Les migrations de travail prennent de l'importance dans la région. Les gouvernements, les organisations interétatiques et la population doivent de plus en plus faire face à des questions telles que l'immigration irrégulière, la criminalité organisée transnationale et la traite des êtres humains. La région euro-asiatique présente un éventail complet des avantages et inconvénients des migrations internationales. Si les mouvements de main-d'œuvre peuvent être particulièrement bénéfiques, grâce notamment aux transferts de fonds effectués par les migrants vers leur pays d'origine, les migrations irrégulières ont comme conséquence négative de menacer la sûreté nationale et la sécurité des personnes. Les Etats de la CEI ont donc un intérêt commun à veiller très attentivement à la bonne gestion des flux migratoires, tant au plan national qu'international.

62. En vue d'optimiser les avantages liés au développement des pays d'origine défavorisés et de limiter ses effets négatifs, les Etats euro-asiatiques parviennent à une approche commune des actions nécessaires, en l'occurrence:

13.1. En matière de gestion des migrations de travail

62.1. réduire l'ampleur des migrations irrégulières et de l'emploi illégal en s'attaquant à l'économie souterraine des pays d'accueil, en régulant le marché du travail, en développant des voies officielles de migration de travail par l'action combinée des agences de l'emploi nationales et privées dans les pays d'envoi et de destination.

13.2. En matière de migration de transit

62.2. relever les défis posés par l'«asymétrie des frontières» en améliorant les infrastructures aux points de passage de frontière et en développant la coopération entre les Etats de transit de la CEI pour contrôler l'immigration; recourir à des instruments internationaux pour réduire les risques de «transit prolongé» et de blocage de milliers de migrants dans les pays de transit.

13.3. En matière de fuite des cerveaux

62.3. encourager le secteur de la recherche et développement et la coopération interétatique dans le domaine de la recherche afin de développer une économie de la connaissance et de stimuler le retour des intellectuels; initier au niveau supranational de nouvelles formes de gestion des sciences fondamentales, capables d'attirer les ressources financières et humaines nécessaires et d'offrir aux différents pays un accès équitable aux technologies innovantes.

13.4. En matière d'envoi de fonds par les migrants dans leur pays d'origine

62.4. encourager les migrants à envoyer leur argent via des canaux officiels, réduire le coût des transferts financiers, inciter les migrants à investir l'argent gagné à l'étranger dans les entreprises, le capital humain, les infrastructures locales et les projets de développement.

63. La stratégie de la CEI en matière de migration est à un tournant. Les pays d'envoi et de destination sont parvenus à une meilleure compréhension des avantages qu'offrent les migrations internationales pour le développement régional. Les pays de la région ont instauré une coopération au niveau gouvernemental et les organisations non gouvernementales, les universitaires et les médias ont déployé beaucoup d'efforts pour faire des migrations un instrument efficace de développement mutuel des économies nationales et de la région dans son ensemble. L'ouverture d'un dialogue parlementaire permanent revêtirait de ce fait une importance toute particulière.

64. En tant qu'espace de débat politique sur les questions migratoires, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pourrait promouvoir efficacement l'émergence d'une conception commune des avantages des migrations et des risques qu'elles comportent. Elle pourrait aussi encourager la coopération interétatique dans la région euro-asiatique, ce qui permettrait de conjuguer les efforts pour une meilleure gestion des migrations. Les parlementaires des Etats euro-asiatiques pourraient œuvrer plus activement à l'organisation et à la sécurisation des migrations en définissant des cadres pour les politiques migratoires, en coordonnant

les législations nationales sur les migrations, en instaurant des systèmes interétatiques de partage de données sur les migrations ou en les renforçant et, enfin, en améliorant les infrastructures nationales et internationales de migration. Dans un contexte plus large, une gestion adaptée des migrations et une bonne coopération entre les Etats pourraient transformer le phénomène des migrations en ressource importante pour le développement économique durable des pays d'origine et d'accueil de la région.

14. Mission d'information du rapporteur en Fédération de Russie

65. En août 2008, le rapporteur a effectué une mission d'information dans la partie asiatique de la Fédération de Russie, à savoir les régions d'Irkoutsk et Khabarovsk et l'*oblast* autonome juif. Le but de la mission était de collecter des informations sur les tendances migratoires et les réponses politiques récentes dans deux régions frontalières importantes, en particulier pour ce qui concerne les migrations de Chinois vers la Russie.

66. Pendant sa visite, le rapporteur a rencontré le vice-représentant plénipotentiaire du Président de la Fédération de Russie pour le District fédéral extrême-oriental, le vice-gouverneur de la région de Khabarovsk, le gouverneur de l'*oblast* autonome juif de Birobidjan, des représentants des autorités régionales d'Irkoutsk, des employés des services régionaux de l'emploi de Khabarovsk et d'Irkoutsk et des agents du Service fédéral des migrations déployés dans les régions. Le rapporteur a également rencontré des chercheurs du département extrême-oriental de l'Académie des sciences de Russie, de la section régionale de l'Institut d'Etat d'études juridiques et du Centre d'études sociales indépendantes d'Irkoutsk. A la fin de sa visite, le rapporteur s'est entretenu avec la vice-directrice du Service fédéral des migrations, à Moscou.

67. Actuellement, il n'existe pas au niveau des régions de Russie de législation spécifique concernant les migrations, celles-ci relevant de la compétence des autorités fédérales depuis 2002. Cette année 2002 a été marquée au niveau fédéral par un changement radical en matière de politiques migratoires, avec la création du Service fédéral des migrations et de ses antennes régionales et l'adoption d'un certain nombre de lois visant à rationaliser et optimiser les flux migratoires dans le pays.

68. Le rapporteur a observé que les objectifs politiques fédéraux concernant les mesures d'incitation visant les travailleurs migrants originaires de pays de la CEI et les mesures de restriction de l'immigration hors CEI ne répondent pas toujours aux besoins des régions. Les différentes régions de la Fédération de Russie connaissent évidemment des situations très diverses, selon leur situation géographique, le nombre de leurs centres urbains et les besoins de main-d'œuvre dans les différents secteurs économiques. Les régions frontalières, celles qui possèdent de grandes agglomérations industrielles et celles qui extraient et exportent des matières premières et des ressources naturelles (pétrole, gaz, minerais, bois, etc.) ont davantage que d'autres besoin de main-d'œuvre étrangère. Pour la région d'Irkoutsk et l'Extrême-Orient russe (région de Khabarovsk, *oblast* autonome juif, région de l'Amour et *kraï* de Primorski), du fait de leur proximité géographique avec la Chine, il est plus difficile d'attirer les travailleurs migrants de la CEI que ceux des provinces chinoises voisines.

69. Les statistiques fournies par le Service fédéral des migrations montrent qu'en 2007 le quota fédéral global pour les travailleurs hors CEI était limité à 318 752 permis de travail, alors qu'il était de 6 millions pour la main-d'œuvre en provenance de la CEI. Toutefois, en termes réels, le quota pour les travailleurs hors CEI a été dépassé, tandis que seulement 30 % du quota CEI a été utilisé pour cette année. Par exemple, les districts de l'Extrême-Orient russe n'ont utilisé que 16 % du quota CEI.

70. En outre, le rapporteur observe que les permis de travail annuels délivrés dans le cadre du système des quotas ne sont pas directement liés à des contrats d'embauche, ce qui entraîne souvent un décalage avec les compétences requises dans certains secteurs (par exemple la construction ou l'industrie du bois). Par conséquent, il semble nécessaire de promouvoir le recours à des agences de recrutement privées afin d'aider les services régionaux de l'emploi et les employeurs à recruter des travailleurs migrants ayant les compétences requises et d'éviter que les migrants se mettent en situation irrégulière.

71. Il n'existe pas de statistiques fiables concernant les migrations irrégulières, mais uniquement des estimations. Le Service fédéral des migrations a estimé, pour l'année 2006, le nombre des migrants irréguliers entre 7 et 15 millions. Ce chiffre a fortement diminué après la mise en œuvre de la réforme législative en matière de migration de 2007, et le nombre des migrants irréguliers en Fédération de Russie est maintenant estimé entre 3 et 6 millions. Depuis l'entrée en vigueur de cette réforme, les autorités régionales, en coopération avec le Service fédéral des migrations, appliquent une plus grande sévérité en matière d'expulsions, qui sont désormais assorties d'une interdiction de cinq ans de retour sur le territoire russe. Les employeurs font également l'objet de sanctions financières.

72. Dans les régions d'Irkoutsk et de Khabarovsk, comme dans beaucoup d'autres régions industrialisées de Sibérie et de l'Extrême-Orient russe, le problème majeur tient au déplacement et à la diminution de la population active en raison du vieillissement de la population et de l'exode des travailleurs qualifiés vers la partie européenne de la Fédération de Russie ou vers l'étranger. Il est assez difficile d'attirer des travailleurs qualifiés étrangers, en particulier ceux de la CEI, vers les parties orientales de la Russie, en raison de la rigueur du climat et du prix élevé des logements dans ces régions. Un budget fédéral de 40 millions de roubles a été attribué pour la période 2007-2012 à la mise en place de mesures d'incitation pour attirer les travailleurs qualifiés originaires de pays de la CEI. Le nombre des migrants qualifiés bénéficiant de ce programme reste cependant extrêmement faible par rapport aux besoins estimés.

73. Par exemple, la région d'Irkoutsk compte 2,5 millions d'habitants et présente un déclin démographique de 12 000 personnes par an (dû à la fois à l'émigration et à la mortalité). La région a perdu 100 000 habitants au cours des dix dernières années, et les travailleurs immigrés sont donc essentiels pour son développement économique. Les autorités fédérales ont fixé à 11 000 le quota des migrants hors CEI pour 2008. Au mois d'août 2008, 10 000 permis de travail avaient déjà été délivrés, principalement à des travailleurs immigrés chinois et, dans une moindre mesure, mongols et coréens. D'après les statistiques régionales, 20 000 travailleurs immigrés en situation régulière viennent en outre des républiques d'Asie centrale (Ouzbékistan, Tadjikistan et Kirghizistan) et seulement 10 % d'Ukraine, de Moldova, du Bélarus et de Serbie.

74. En comparaison, l'Extrême-Orient russe (grande région) a une population de 6,3 millions d'habitants et présente un déclin démographique de 2 millions d'habitants sur les vingt dernières années. L'exemple de l'*oblast* autonome juif montre, à l'échelle régionale, une émigration massive de la population juive au début des années 1990. On estime à environ 1,6 million le nombre de Juifs qui ont quitté la Russie, principalement pour Israël (entre 75 et 80 %), les Etats-Unis d'Amérique, le Canada et l'Allemagne. Pour la plupart de ces migrants, l'intégration a été globalement plus difficile qu'elle ne l'avait été pour leurs prédécesseurs des années 1970, en particulier en Israël, où les migrants ont été si nombreux qu'on a pu parler d'une grande *Aliyah* russe. Aujourd'hui, avec le redressement économique de l'Extrême-Orient, cette tendance est inversée et de nombreux émigrés juifs reviennent régulièrement pour entretenir leurs liens familiaux et investir dans l'économie locale.

75. En raison du déclin démographique et de l'émigration passée, l'Extrême-Orient russe compte aujourd'hui 98 000 travailleurs venus de pays hors CEI et 49 000 originaires de pays de la CEI. Les pays les plus représentés sont la Chine, la République populaire démocratique de Corée, la République de Corée et les Philippines.

76. Dans la région de Khabarovsk, les travailleurs immigrés représentent actuellement 3 à 4 % de la population en âge de travailler. Selon la stratégie de développement régional (couvrant la période jusqu'en 2025), les prévisions concernant les besoins en travailleurs immigrés avancent le chiffre de 10 %. Il y a actuellement 10 000 travailleurs chinois en situation régulière et on estime à 10 % de ce chiffre le nombre des travailleurs clandestins chinois. Une réglementation spécifique s'applique aux chefs d'entreprise chinois qui emploient leurs compatriotes.

77. En Fédération de Russie, les migrants chinois travaillent essentiellement dans le commerce (43,5 %), la construction (27,8 %), l'agriculture et l'industrie du bois (15,9 %). Dans l'*oblast* autonome juif, par exemple, des fermiers chinois louent des terres agricoles. Les autorités des régions et des districts s'inquiètent cependant du recours excessif aux pesticides et de la mauvaise qualité des produits agricoles. La région de Khabarovsk a mis en place une nouvelle politique visant à attirer les agriculteurs tadjiks et à subventionner les fermiers locaux pour qu'ils améliorent les techniques agricoles.

78. Les migrations chinoises vers les régions orientales de la Fédération de Russie sont extrêmement controversées. Elles suscitent des divergences d'opinion entre les autorités fédérales et régionales, ainsi qu'entre les responsables politiques qui appliquent des politiques migratoires restrictives et les chercheurs qui affirment que ces politiques peuvent infléchir les flux migratoires réguliers, mais pas l'immigration irrégulière.

79. Le rapporteur reprend les observations intéressantes de Vilya Gelbras, maître de recherche à l'Institut de l'économie mondiale et des relations internationales de l'Académie des sciences russe et professeur à l'université d'Etat de Moscou.

80. Selon M. Gelbras, la nature des migrations chinoises vers la Russie a changé de multiples manières ces dernières années. La fréquence des voyages vers la Russie a fortement augmenté, ce qui est le signe d'une «migration pendulaire». Un type de main-d'œuvre spécifique, qui facilite la circulation des marchandises, est apparu. En d'autres termes, les autorités chinoises stimulent la circulation transfrontalière des personnes et des biens. Les migrants font désormais partie intégrante, semble-t-il, des stratégies commerciales et productives de la Chine. A première vue, les flux transfrontaliers ressemblent à une

migration pendulaire, mais ils reflètent en réalité un mécanisme spécifique de transport des biens à travers les frontières qui permet de réduire le coût économique (non-paiement des droits et taxes) ou de contourner les procédures officielles limitant la circulation des biens.

81. L'activité transfrontalière des Chinois en Russie semble obéir fréquemment au schéma suivant: une société est enregistrée simultanément en Chine et en Russie; une de ses filiales, enregistrée en Russie par un citoyen russe non autorisé à effectuer des opérations financières, mène des activités commerciales de gros et de détail; l'autre société est enregistrée en Chine par un citoyen chinois et mène des activités de commerce de gros; les marchandises sont acheminées par petits chargements, depuis un entrepôt situé en Chine vers la Russie; le bénéfice des ventes est réexpédié en Chine. Cette forme de commerce représente 40 à 60 % des exportations chinoises vers la Russie.

82. En outre, les bénéfices des sociétés commerciales alloués à la modernisation et au développement sont utilisés (par le biais de sociétés russes) pour stocker, acheter et réexpédier en Chine des marchandises et des matières premières rares telles que le bois et les métaux non ferreux. Par exemple, quelque 1,5 million de mètres cubes de bois sont abattus illégalement chaque année dans le *kraï* de Primorski (territoire maritime). En Chine, ces marchandises sont vendues et les bénéfices sont répartis en quantité variable entre les personnes qui ont participé aux différentes phases des transactions.

83. Afin d'enrayer ces pratiques et de protéger son économie et ses ressources naturelles, la Russie doit se doter d'une politique de migrations prenant en compte les caractéristiques spécifiques de ses différentes régions. D'immenses différences existent entre la partie européenne de la Russie, la Sibérie et l'Extrême-Orient. La Chine et les régions orientales de la Russie – et en particulier l'Extrême-Orient russe – sont économiquement interdépendantes.

84. Le rapporteur exprime plusieurs constats et recommandations, qui ressortent de ses discussions avec les divers interlocuteurs rencontrés lors de sa visite:

84.1. la politique migratoire et le système des quotas de migration de travail de la Fédération en particulier doivent être assouplis, afin de prendre en compte les besoins spécifiques des régions en termes d'économie et de main-d'œuvre;

84.2. la politique migratoire doit faire partie intégrante d'une stratégie régionale de développement socio-économique (prévisions des besoins de main-d'œuvre selon les secteurs économiques);

84.3. les politiques migratoires devraient être élaborées en concertation entre les autorités fédérales, les autorités régionales, les employeurs, les représentants des travailleurs immigrés et les syndicats;

84.4. une harmonisation des salaires est nécessaire pour garantir l'égalité de traitement et la protection sociale des travailleurs migrants (code du travail), afin d'éviter la discrimination et les disparités entre les économies locales;

84.5. les politiques migratoires doivent s'accompagner des infrastructures nécessaires à leur mise en œuvre (renforcement de la formation des personnels pour les contrôles aux frontières, les contrôles douaniers, dans les inspections du travail, mais également dans les centres pour l'emploi, les services d'aide sociale et les services de protection juridique, afin d'aider les travailleurs immigrés et de faciliter leur intégration);

84.6. les agences de recrutement publiques ou privées devraient être associées à la gestion de l'immigration, en aidant les services régionaux de l'emploi et les employeurs à recruter des travailleurs immigrés ayant les compétences requises.

85. En conclusion, le rapporteur, compte tenu, d'une part, de la richesse de l'Extrême-Orient russe en ressources naturelles et, d'autre part, de la densité démographique extrêmement faible et du manque d'infrastructures, préconise d'appliquer à l'avenir des politiques migratoires souples qui favoriseront le développement économique régional.

Commission chargée du rapport: commission des migrations, des réfugiés et de la population.

Renvoi en commission: Doc. 10719 et Renvoi n° 3198 du 17 mars 2006 (expire le 17 mars 2008) – Renvoi prolongé jusqu'au 31 décembre 2008 (autorisation du Bureau le 21 janvier 2008).

Projets de résolution et de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission le 29 septembre 2008.

Membres de la commission: M^me^ Corien W.A. **Jonker** (Présidente), M. Doug **Henderson** (1^er^ Vice-Président), M. Pedro **Agramunt** (2^e^ Vice-Président), M. Alessandro Rossi (3^e^ Vice-Président), M^me^ Tina **Acketoft**, M. Francis **Agius**, M. Ioannis Banias, M^me^ Donka Banović, M. Jean-Guy **Branger**, M. Márton Braun, M. André Bugnon, M. Mevlüt **Çavuşoğlu**, M. Sergej Chelemendik, M. Vannino Chiti, M. Christopher Chope (remplaçant: M. Bill **Etherington**), M. Boriss **Cilevičs**, M^me^ Minodora **Cliveti**, M. Telmo Correia, M^me^ Claire Curtis-Thomas (remplaçante: Baroness Anita **Gale**), M. Ivica Dačić, M. Taulant Dedja, M. Nikolaos Dendias, M. Arcadio Díaz Tejera (remplaçant: M. Jordi**Xuclà i Costa),** M. Mitko Dimitrov, M. Karl Donabauer, M. Tuur **Elzinga**, M. Valeriy **Fedorov**, M. Oleksandr Feldman, M^me^ Doris **Fiala**, M. Paul Giacobbi (remplaçant: M. Denis **Jacquat**), M^me^ Gunn Karin **Gjul**, M^me^ Angelika **Graf**, M. John **Greenway**, M. Tony Gregory (remplaçant: M. Peter **Kelly**), M. Andrzej Grzyb, M. Michael Hagberg, M^me^ Gultakin Hajiyeva, M. Davit Harutyunyan, M. Jürgen Herrmann, M. Bernd Heynemann, M. Jean Huss, M. Ilie **Ilaşcu**, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Mustafa Jemiliev (remplaçante: M^me^ Oksana **Bilozir**), M. Tomáš **Jirsa**, M. Reijo Kallio, M. Hakki **Keskin**, M. Egidijus Klumbys, M. Ruslan Kondratov (remplaçant: M. Ivan **Savvidi**), M. Dimitrij Kovačič, M. Andros Kyprianou, M. Geert **Lambert**, M. Younal Loutfi, M. Andrija Mandić, M. Jean-Pierre Masseret (remplaçant: M. Jean-Pierre **Kucheida**), M. Slavko Matić, M^me^ Ana Catarina Mendonça, M. Gebhard **Negele**, M. Hryhoriy **Omelchenko**, M. Morten **Østergaard**, M. Alexey Ostrovsky (remplaçant: M. Oleg **Panteleev**), M. Grigore Petrenco, M. Cezar Florin Preda, M. Milorad Pupovac (remplaçant: M. Mario **Zubović**), M^me^ Mailis **Reps**, M. Gonzalo Robles Orozco, M. Giacomo **Santini,** M^me^ Michaela Sburny, M. André **Schneider**, M. Samad Seyidov, M. Steingrímur J. Sigfússon, M^me^ Miet Smet, M. Giacomo **Stucchi**, M. Vilmos Szabó, M. Tuğrul **Türkeş**, M^me^ Özlem **Türköne**, M. Michał Wojtczak, M. Marco Zacchera (remplaçant: M. Pasquale **Nessa**), M. Yury Zelenskiy (remplaçant: M. Arsen **Fadzaev**), M. Andrej **Zernovski**, M. Lasha Zhvania (remplaçant: M. Guiorgui **Kandelaki**), M. Jiří **Zlatuška**, N., N.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en gras.

*Secrétariat de la commission:*M. Lervik, M. Neville, Mme Odrats.