



**Doc. 12076**

05 novembre 2009

## Engagement des diasporas européennes: le besoin de réponses gouvernementales et intergouvernementales

### Rapport<sup>1</sup>

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Rapporteure: Mme Oksana BILOZIR, Ukraine, Groupe du Parti populaire européen

### Résumé:

Du fait du rythme rapide de l'intégration européenne et de récents événements comme la crise économique mondiale, la question des relations avec les diasporas et de leur potentiel en matière de développement figure désormais en bonne place parmi les préoccupations des gouvernements. Toutefois, l'élaboration de politiques visant à favoriser la participation des diasporas et à gérer les migrations, la multiplicité des identités et la diversité en général a pris du retard dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée parlementaire appelle à l'élaboration de politiques migratoires nationales et paneuropéennes qui englobent tous les aspects, considèrent les diasporas comme des vecteurs de développement, les encouragent à jouer un rôle institutionnel par le biais du dialogue et de consultations régulières et offrent des incitations stratégiques à leurs communautés et à leurs représentants désireux de participer au développement de leur pays d'origine. Elle propose diverses incitations qui pourrait permettre aux Etats membres d'établir un bon équilibre entre le processus d'intégration de leurs diasporas dans la société d'accueil et le maintien des liens de ces diasporas avec leur pays d'origine.

L'Assemblée estime que le Conseil de l'Europe devrait jouer un rôle plus important s'agissant d'aider les Etats membres à intégrer les migrations dans les politiques nationales de développement et de renforcer la coopération interétatique sur la gestion des migrations et la participation des diasporas. Elle encourage le Comité des Ministres à œuvrer notamment à l'harmonisation des dispositions juridiques contenues dans la législation des Etats membres relative aux travailleurs migrants, conformément aux principes généraux de la protection des droits de l'homme. En outre, elle recommande de nouveau l'instauration, sous les auspices du Conseil de l'Europe, d'un conseil des Européens de l'étranger, organe représentant les diasporas européennes à l'échelon paneuropéen qui pourrait organiser, à intervalles réguliers, un forum des Européens de l'étranger.

---

1. Voir [Doc. 11520](#), Renvoi 3450 du 29 mai 2008.



## Sommaire

## Page

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Projet de résolution .....                                                          | 3  |
| B. Projet de recommandation .....                                                      | 6  |
| C. Exposé des motifs par Mme Bilozir, rapporteur .....                                 | 7  |
| 1. Introduction .....                                                                  | 7  |
| 2. Les diasporas: une notion qui évolue .....                                          | 8  |
| 3. Le rôle positif des diasporas .....                                                 | 9  |
| 3.1. Engagement des diasporas dans leur pays d'origine .....                           | 9  |
| 3.2. Engagement des diasporas européennes dans les pays d'accueil .....                | 12 |
| 4. Réponses des gouvernements à l'échelon national .....                               | 13 |
| 4.1. Gestion cohérente des migrations .....                                            | 15 |
| 4.2. Incitations stratégiques .....                                                    | 15 |
| 4.3. Dialogue et partenariat avec les membres et les organisations des diasporas ..... | 19 |
| 4.4. Renforcement des capacités nationales .....                                       | 20 |
| 5. Réponses internationales et intergouvernementales: les moyens de progresser .....   | 20 |

## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. Les migrations en provenance des autres continents et de l'Europe de l'est vers l'Europe de l'ouest ont toujours existé et continueront à se développer tant qu'il existera des différences entre les niveaux de vie, les revenus et les situations politiques. Toutefois, les politiques visant à répondre aux nombreux défis et à exploiter les nombreuses possibilités offertes par ces mouvements tardent à suivre les évolutions.
2. Cela fait quinze ans que l'Assemblée parlementaire travaille sur la question des Européens vivant à l'étranger et de leurs liens avec leurs pays d'origine. Elle regrette que la question particulière de l'établissement de liens avec les communautés diasporiques européennes n'ait pas fait l'objet d'une politique spécifique.
3. L'Europe a toutefois de plus en plus conscience de ce que la mobilité de la main-d'œuvre, si elle est bien gérée, peut être profitable à la fois pour les pays de destination et pour les pays d'origine. La question de savoir comment gérer au mieux la mobilité, les identités multiples et la diversité d'une façon qui permette de maximiser l'engagement des diasporas à la fois dans les pays d'origine et dans les pays d'accueil, constitue un défi que les gouvernements doivent aujourd'hui relever.
4. L'Assemblée estime qu'il est essentiel d'établir et de maintenir un juste équilibre entre le processus d'intégration dans les sociétés d'accueil et les liens avec le pays d'origine. Elle est convaincue qu'en considérant les migrants non pas uniquement comme des travailleurs ou des acteurs économiques, mais aussi comme des acteurs politiques, on sera mieux à même de reconnaître leur capacité de promouvoir et de diffuser les valeurs démocratiques. Le droit de voter et le droit de se présenter aux élections dans les pays d'accueil ainsi que la possibilité de participer aux organisations non gouvernementales européennes dirigées de manière démocratique permettront aux diasporas de soutenir l'instauration d'un système de gouvernance démocratique et responsable dans les pays d'origine. C'est pourquoi il convient d'encourager les politiques visant à accorder aux migrants les droits et les obligations en tant que citoyens ou résidents des deux pays.
5. L'Assemblée regrette que, malgré les appels qu'elle lance depuis de nombreuses années en faveur de la révision des modèles existants en matière de relations entre les expatriés et leurs pays d'origine, les relations entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et leurs diasporas vivant à l'étranger sont encore loin d'être harmonisées. De nombreux Etats membres d'Europe centrale et orientale commencent seulement à reconnaître le potentiel de développement et les autres avantages inhérents à un engagement plus institutionnalisé de leurs diasporas, notamment dans le contexte de l'actuelle crise économique mondiale.
6. L'Assemblée réitère qu'il est dans l'intérêt des Etats de veiller à ce que leurs diasporas continuent d'exercer activement leurs droits liés à la nationalité et contribuent de diverses manières au développement politique, économique, social et culturel de leur pays d'origine. Elle est convaincue que la mondialisation et l'immigration croissante peuvent avoir de nombreux effets positifs dans les pays d'accueil en contribuant à la construction de sociétés diversifiées, tolérantes et pluriculturelles.
7. L'Assemblée reconnaît que les Etats sont investis d'une responsabilité particulière à l'égard de leurs communautés d'expatriés là où celles-ci représentent une minorité nationale significative dans autre Etat. Toutefois, elle désapprouve toute forme de manipulation politique des diasporas, notamment en vue de promouvoir des politiques expansionnistes. L'Assemblée, par exemple, maintient que toute délivrance de passeports à grande échelle devrait être régie par des accords bilatéraux entre les Etats concernés et être conforme aux principes du droit international.
8. A la lumière de ce qui précède, l'Assemblée invite les Etats membres du Conseil de l'Europe à se concentrer sur l'élaboration de politiques de migration complètes qui considèrent les diasporas comme des vecteurs de développement, à promouvoir le rôle institutionnel des diasporas par le biais d'un dialogue et d'une consultation réguliers et à offrir des incitations politiques aux diasporas ou à ceux d'entre leurs représentants qui souhaitent participer activement au développement de leur pays d'origine.
9. En particulier, l'Assemblée encourage les Etats membres, en tant que pays d'origine, à adopter les incitations stratégiques suivantes:
  - 9.1. incitations politiques et civiles:
    - 9.1.1. développer des institutions et élaborer des politiques en faveur d'une harmonisation maximale des droits politiques, économiques, sociaux et culturels des diasporas avec ceux de la population autochtone;

---

2. Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité le 29 septembre 2009.

- 9.1.2. faciliter l'acquisition ou le maintien des droits de vote en offrant la possibilité de voter à l'étranger pour les élections nationales;
  - 9.1.3. faire participer les diasporas à l'élaboration des politiques, notamment pour ce qui a trait aux questions de nationalité et de citoyenneté ainsi que pour ce qui concerne les droits politiques, économiques, sociaux et culturels;
  - 9.1.4. recueillir des informations sur leurs ressortissants expatriés et leur permettre de disposer de leur propre représentation sur la scène politique nationale grâce à la création de ministères pour la représentation de la diaspora;
  - 9.1.5. charger les ambassades et les consulats de fournir aux diasporas des services spécifiques et des informations utiles en vue de renforcer la confiance;
  - 9.1.6. promouvoir la création de réseaux et d'associations diasporiques en élaborant une feuille de route à cette fin et rechercher le moyen de faire participer activement les pays d'origine et les pays d'accueil à ces réseaux;
  - 9.2. encourager les retours:
    - 9.2.1. mettre en place des politiques visant à encourager les retours permanents ou temporaires et promouvoir «l'afflux de cerveaux» (*brain gain*);
    - 9.2.2. créer toutes les conditions permettant aux diasporas qui souhaitent retourner dans leurs pays d'origine d'encourager l'adaptation et de bénéficier pleinement de leurs avantages fiscaux et autres avantages économiques ainsi que de leurs droits à la retraite;
    - 9.2.3. faciliter la circulation des diasporas (visas d'entrées multiples, permis de séjour de longue durée, droit d'entrée pour les diasporas possédant la nationalité du pays d'accueil);
  - 9.3. encourager les transferts de fonds en mettant en place des législations et des réglementations proactives qui permettent d'éviter la double imposition et établissent les cadres juridiques et réglementaires permettant un usage efficace des envois de fonds dans divers domaines d'investissement, en liant les envois de fonds à d'autres services financiers (comptes d'épargne, prêts, assurance sociale, etc.);
  - 9.4. promouvoir la création d'entreprises par les diasporas en proposant des incitations transparentes dans les domaines douanier et des importations, en facilitant l'accès à des espaces économiques spéciaux ainsi qu'à des comptes en devises et en les informant des possibilités d'investissement;
  - 9.5. développer des politiques de reconnaissance effective des diplômes et autres certificats obtenus hors du pays d'origine.
10. L'Assemblée encourage les Etats membres, en tant que pays de destination:
- 10.1. à revoir leurs politiques de migration en vue d'accorder aux migrants davantage de droits et d'obligations, en harmonisant autant que faire se peut les droits des membres des diasporas non citoyens avec ceux des citoyens des pays d'accueil;
  - 10.2. à envisager la possibilité d'accorder aux travailleurs migrants le droit de participer et de se présenter aux élections locales et régionales après avoir résidé dans le pays pendant une période de cinq ans;
  - 10.3. à adopter un cadre juridique plus souple qui offre aux migrants en situation régulière la possibilité de circuler librement entre leurs pays d'origine et d'accueil en conservant le statut d'immigrés dans le pays de destination;
  - 10.4. à élaborer des politiques permettant aux migrants de participer au processus de développement dans le pays d'origine; à promouvoir les programmes de formation et de qualification de la main-d'œuvre, les transferts de compétences et de savoir-faire, les apports de capitaux étrangers et la mise en œuvre de projets de développement bénéficiant d'une aide;
  - 10.5. à faire participer activement les membres des diasporas à l'élaboration de programmes d'intégration à l'intention des travailleurs migrants;

11. L'Assemblée encourage la communauté internationale et particulièrement l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et l'Organisation internationale du travail (OIT) à continuer de se pencher sur les questions liées aux diasporas et au développement. Elle invite notamment les organisations partenaires concernées:

11.1. à clarifier les différentes notions, classifications et définitions relatives aux diasporas en vue de les harmoniser à l'échelon européen en tenant compte du caractère évolutif et dynamique de la notion de diaspora;

11.2. à faciliter la collaboration entre les organisations de diasporas, y compris les organisations professionnelles, et d'autres organisations non gouvernementales européennes travaillant dans le domaine du développement par le biais d'incitations telles que la création de fonds de partenariat qui pourraient permettre la coopération entre les principales organisations de développement et les diasporas;

11.3. à encourager la collaboration entre les institutions universitaires et à soutenir les projets de recherche internationaux liés aux diasporas et aux questions des liens entre migration et développement.

## B. Projet de recommandation<sup>3</sup>

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution... (2009) sur l'engagement des diasporas européennes: le besoin de réponses gouvernementales et intergouvernementales
2. L'Assemblée se félicite des travaux que le Comité des Ministres et en particulier le Comité européen des migrations ont entrepris ces dernières années sur la question de la migration et du développement ainsi que sur celle du codéveloppement et des migrants qui travaillent au développement dans leurs pays d'origine.
3. Dans ce contexte, elle rappelle les contributions qu'elle a elle-même apportées à la question du rôle et des droits des diasporas dans les sociétés européennes, à savoir les Recommandations 1410 (1999) et 1650 (2004) sur les liens entre les Européens vivant à l'étranger et leur pays d'origine; la Résolution 1462 (2005) et la Recommandation 1718 (2005) sur la politique de codéveloppement comme mesure positive de régulation des flux migratoires; la Recommandation 1500 (2001) sur la participation des immigrants et des résidents étrangers à la vie politique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe; ainsi que la Résolution 1618 (2008) et la Recommandation 1840 (2008) sur l'état de la démocratie en Europe: mesures visant à améliorer la participation démocratique des migrants.
4. L'Assemblée est convaincue que le Conseil de l'Europe dispose du potentiel nécessaire pour contribuer au débat politique qui se tient actuellement sur la gestion de la mobilité, des identités multiples et de la diversité des sociétés en Europe. Il peut notamment jouer un rôle significatif en vue d'aider les Etats membres à intégrer les migrations internationales dans les cadres nationaux de politique du développement et d'accroître la coopération interétatique en matière de gestion des migrations.
5. A la lumière de ce qui précède, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:
  - 5.1. de concentrer ses travaux sur l'harmonisation et la libéralisation des dispositions juridiques contenues dans la législation des Etats membres relative aux travailleurs migrants, conformément aux principes généraux de la protection des droits de l'homme. A cette fin, elle invite les Etats membres à accélérer la ratification de la Convention européenne sur le statut juridique des travailleurs migrants (STE n° 93);
  - 5.2. de charger le Comité européen sur les migrations:
    - 5.2.1. de définir le statut, les droits et les devoirs des diasporas en Europe, et ce tant dans les pays d'origine que dans les pays d'accueil;
    - 5.2.2. d'élaborer des lignes directrices en vue d'encourager les diasporas européennes à participer davantage aux projets de développement dans les pays d'origine;
    - 5.2.3. de mener une étude sur les expériences faites par les Etats membres en matière d'établissement de bureaux gouvernementaux des diasporas ainsi qu'en matière d'octroi aux membres des diasporas du droit de vote et du droit de participer à d'autres mécanismes politiques;
    - 5.2.4. de contribuer à renforcer les capacités nationales en matière de connaissances, de recherche ainsi que de compétences humaines et administratives;
    - 5.2.5. d'aider les Etats membres à mettre en place des partenariats entre les pays d'origine, les pays d'accueil et les diasporas, en vue de faire participer davantage ces dernières aux projets de développement;
  - 5.3. d'élaborer et de mettre en place un système paneuropéen harmonisé de recueil de statistiques relatives aux ressortissants d'Etats membres du Conseil de l'Europe vivant dans d'autres pays;
  - 5.4. d'examiner plus avant la mise en place, sous les auspices du Conseil de l'Europe, d'un conseil des Européens de l'étranger, organe représentant les diasporas européennes à l'échelon paneuropéen, qui pourrait organiser à intervalles réguliers un forum des Européens de l'étranger.

---

3. Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité le 29 septembre 2009.

## C. Exposé des motifs par Mme Bilozir, rapporteur

### 1. Introduction

1. Les flux migratoires à destination des pays européens, y compris les migrations internes d'est en ouest, ont pris des proportions considérables dans le monde contemporain. Toutefois, les politiques nationales mises en place pour faire face aux nombreux défis – et possibilités – qu'entraînent ces mouvements n'ont pas suivi ces évolutions.

2. Cela fait quinze ans que l'Assemblée parlementaire, et notamment sa commission des migrations, des réfugiés et de la population, travaillent sur la question des Européens vivant à l'étranger et leurs liens avec leur pays d'origine. Dans ce contexte, votre rapporteur rappelle les Recommandations 1410 (1999) et 1650 (2004) de l'Assemblée sur les liens entre les Européens vivant à l'étranger et leur pays d'origine, la Résolution 1462 (2005) et la Recommandation 1718 (2005) sur la politique de codéveloppement comme mesure positive de régulation des flux migratoires, la Recommandation 1500 (2001) sur la participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que les récentes Résolution 1618 (2008) et Recommandation 1840 (2008) sur l'état de la démocratie en Europe: mesures visant à améliorer la participation démocratique des migrants. Elle regrette que les nombreuses recommandations qu'elle a formulées en vue de la révision des politiques d'émigration, de l'établissement de liens institutionnels avec les communautés d'expatriés et de la promotion d'une participation accrue des expatriés à l'élaboration de politiques soient, pour l'essentiel, restées lettre morte<sup>4</sup>.

3. Les liens entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et leurs diasporas respectives varient considérablement. Ainsi, peuvent-ils être étroits et institutionnalisés, ou bien souples et informels en raison du peu d'effet produit par les efforts visant à harmoniser les relations institutionnalisées au niveau paneuropéen. Toutefois, on commence, en Europe, à prendre conscience de manière accrue de ce que la mobilité de la main-d'œuvre, si elle est bien gérée, peut être profitable à la fois pour les pays de destination et pour les pays d'origine. Identifier la meilleure façon de gérer la mobilité, les identités multiples et la diversité de sorte à optimiser l'engagement des diasporas dans les pays d'origine et dans les pays d'accueil constitue un défi que les gouvernements doivent aujourd'hui relever.

4. Il importe particulièrement que les économies en transition utilisent le potentiel des diasporas de manière efficiente. Parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe, bon nombre de pays d'Europe centrale et orientale ont des diasporas relativement importantes, bien organisées, dont les membres ont, pour la plupart, un niveau d'éducation élevé et réussissent bien. Les exemples les plus évidents à cet égard sont l'Arménie, la Lituanie et la Serbie; mais la Pologne, l'Ukraine et d'autres pays baltes, ainsi que les anciennes républiques yougoslaves ont également des diasporas assez nombreuses en Europe et dans d'autres régions<sup>5</sup>. Si les diasporas ont apporté un fort soutien au plus haut niveau politique après l'effondrement des régimes communistes dans des pays tels que la Bulgarie, l'Estonie ou la Lettonie, le potentiel offert par ces communautés en matière de développement a, à quelques exceptions près, été largement sous-exploité. Les flux financiers en provenance des diasporas ont été presque exclusivement utilisés à des fins de subsistance, de consommation et de philanthropie, au lieu d'être mis à profit pour effectuer des investissements productifs, développer les exportations et les nouvelles technologies et pour favoriser le progrès au sens large.

5. Toutefois, et ce tout particulièrement dans le contexte de la crise économique mondiale actuelle, un nombre croissant de gouvernements européens commencent à prendre conscience des divers avantages, notamment en matière de développement, dont ils pourraient bénéficier en donnant un caractère plus officiel à la participation des diasporas. Face aux dures réalités économiques, ces pays cherchent – ou commencent à chercher – les moyens de mieux mettre à profit les liens qu'ils entretiennent avec les diasporas nationales; de multiplier l'impact des transferts de fonds; de promouvoir les transferts de compétences et de technologies et de contribuer au renforcement de la participation des diasporas à la vie politique de leur pays d'origine. Toutefois, pour l'instant, ces tendances ne sont encore reflétées ni dans l'élaboration de politiques, ni dans la mise en œuvre de ces dernières.

4. En particulier, les recommandations énoncées dans les Recommandations 1410 (1999) et 1650 (2004) sur les liens entre les Européens vivant à l'étranger et leur pays d'origine et la Résolution 1618 (2008) et la Recommandation 1840 (2008) sur la participation démocratique des migrants dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

5. Freinkman, L, Role of the diasporas in transition economies: lessons from Armenia (Le rôle des diasporas dans les économies en transition : l'exemple de l'Arménie), Banque mondiale, 2000, mis en ligne sur le site des Archives Personnelles RePEe de Munich [Munich Personal RePEe Archive (MPRA)] Document n° 10013, <http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/10013/>.

6. Les pays d'accueil commencent à prendre davantage conscience de que les diasporas peuvent faciliter l'intégration des nouveaux migrants dans la société d'accueil tout en les encourageant à préserver les liens avec leur pays d'origine. On commence à comprendre que si elles sont soutenues, guidées et encouragées de manière appropriée, les diasporas peuvent jouer un rôle important en vue de renforcer la participation et la contribution des migrants à leur société d'accueil. De même, les diasporas peuvent apporter une aide concrète en vue du retour des migrants dans leur pays d'origine.

7. Votre rapporteur est également convaincue que, mieux intégrés, les migrants et les membres des diasporas seront également mieux armés pour investir dans le développement de leur pays d'origine. Inversement, l'engagement des diasporas en faveur du développement des pays d'origine peut contribuer à faciliter leur intégration dans le pays d'accueil, à condition que ces activités soient menées en partenariat avec d'autres acteurs de la société d'accueil.

8. Pour toutes ces raisons, votre rapporteur estime qu'il importe de soulever une nouvelle fois la question des diasporas européennes à l'Assemblée. Elle entend examiner la manière dont les diasporas européennes interagissent avec le pays d'origine et le pays d'accueil et analyser les avantages que ces pays peuvent tirer de ce double rôle. Elle formule également un certain nombre de recommandations politiques pertinentes à l'intention des gouvernements des pays d'origine et des pays d'accueil et se penche sur le rôle que pourrait jouer le Conseil de l'Europe en vue de promouvoir l'harmonisation des politiques, la collaboration transnationale et la mise en œuvre de mesures fondées sur les droits.

9. Votre rapporteur tient à souligner que si, dans de précédents rapports portant sur ce thème, l'Assemblée parlait d'«expatriés européens» ou d'«Européens de l'étranger», elle est, pour sa part, favorable à l'emploi de l'expression «diasporas européennes», en gardant à l'esprit l'évolution générale qu'a connue cette notion ces dernières années ainsi que le fait qu'elle ne s'applique pas aux populations de migrants temporaires.

## 2. Les diasporas: une notion qui évolue

10. Il n'existe pas de définition communément admise de la notion de diaspora<sup>6</sup>, qui est à la fois complexe et évolutive. A l'origine, le terme désignait essentiellement des communautés qui avaient été obligées de se déplacer et qui étaient devenues apatrides, telles que les Juifs à la suite de la démolition du Second Temple en 586 avant J.-C., les esclaves africains, les Arméniens après la première guerre mondiale<sup>7</sup> ou encore différentes communautés d'Europe centrale et orientale pendant et après la seconde guerre mondiale.

11. Avec la mondialisation et l'accroissement de la mobilité des travailleurs et des migrations au cours des dernières décennies, la notion de diaspora a acquis de nouvelles dimensions. En 1986, Gabriel Sheffer définissait les diasporas modernes comme des groupes ethniques minoritaires issus de la migration qui résident et évoluent dans des pays d'accueil tout en conservant de forts liens affectifs et matériels avec leur pays d'origine – leur patrie<sup>8</sup>. Aujourd'hui, on s'accorde généralement à dire que les diasporas modernes sont des communautés complexes et hétérogènes liées par leur attachement commun à leur pays d'origine, à ses valeurs et à son développement. En raison de leurs identités hybrides, elles sont devenues des partenaires importants dotés de la capacité d'influencer le développement socio-économique tant dans les pays d'accueil que dans les pays d'origine.

12. Ce qui distingue les diasporas modernes des travailleurs migrants temporaires, c'est leur statut de résidents «plus permanents»<sup>9</sup> ainsi que le fait qu'elles ont une conscience «diasporique» commune: elles se considèrent comme faisant partie d'un groupe identitaire dispersé ayant des liens permanents communs avec le pays d'origine<sup>10</sup>.

---

6. Le terme « diaspora » (du grec « διά » (à travers ou, avec idée de séparation, deci delà) + « σπείρω » (semer, d'où « σπóρος – graine)), était employé par les Grecs pour désigner la dissémination de leurs colonies dans des contrées lointaines. Ce terme prend souvent une valeur collective (« les disséminés ») pour désigner un peuple dispersé. Il s'emploie également au pluriel en raison de l'existence de nombreux peuples dispersés dans divers pays. En conséquence, votre rapporteur préfère employer le pluriel pour désigner les nombreuses et diverses diasporas présentes en Europe et originaires de ce continent.

7. Koser, Kh., *International Migration: a very Short Introduction (Les migrations internationales: une introduction succincte)*, Oxford University Press, 2007, p. 25.

8. Sheffer, G., *Modern Diasporas in International Politics (Les diasporas actuelles dans la politique internationale)* (1986), cité dans Koser, Kh., *International Migration :a very Short Introduction (Les migrations internationales : une introduction succincte)*, Oxford University Press, 2007, p. 25.

9. Usher, E. (OIM), *The evolving role of diasporas (Diasporas : un rôle en évolution)*, *Refugee Survey Quarterly*, Vol.24, 3e numéro, UNHCR, 2005.

13. De même, les travailleurs migrants constituent aujourd'hui des éléments-clés des dimensions organisationnelles et de développement des groupes diasporiques et de leurs organisations de soutien. Souvent, poussés par la nécessité de créer des systèmes d'entraide visant à surmonter les difficultés économiques et sociales quotidiennes, ces travailleurs se rassemblent au sein de communautés compactes dans les pays d'accueil. A cet égard, les diasporas sont en train d'acquérir un rôle particulièrement important en tant qu'organisations collectives de migrants.

14. L'appartenance à une diaspora n'est pas figée et peut évoluer à mesure que l'intérêt des individus pour leur pays d'origine augmente ou diminue. Elle peut aussi varier en fonction du degré d'intégration effective des membres potentiels de diasporas dans la société du pays d'accueil. De même, les deuxième et troisième générations de personnes appartenant à des diasporas grandissent dans des environnements linguistiques différents et leur vision du monde est inévitablement influencée par le fait qu'elles vivent dans des sociétés et des cultures différentes. Dans certains cas, elles se concentrent davantage sur l'existence qu'elles mènent dans le pays d'accueil et ne s'intéressent guère aux raisons qui ont poussé leurs ancêtres à émigrer ou à la situation qui règne aujourd'hui dans leur pays d'origine.

15. Les diasporas originaires d'une ville, d'une région ou d'un pays vivant dans le même pays d'accueil se regroupent souvent au sein d'organisations officielles. Celles-ci revêtent différentes formes: il peut s'agir d'associations professionnelles, rassemblant par exemple des médecins, des avocats ou des enseignants (comme l'Association médicale hongroise en Amérique), ou d'organisations reposant sur des intérêts communs comme le sport, la religion, les questions liées au sexe, les œuvres de bienfaisance ou le développement. Il peut également s'agir de groupes d'investissement, de groupes liés à des partis politiques, des organisations d'aide humanitaire, des établissements scolaires ou des sociétés culturelles, des réseaux virtuels, des fédérations ou des associations. Il existe un type spécifique d'organisations – les *Home Town Associations* (HTA) – qui réunissent des personnes originaires de la même commune et dont les activités sont centrées sur le développement de leur ville natale. Les intérêts et les capacités de ces organisations diasporiques varient considérablement. Certaines d'entre elles constituent des réseaux puissants et compétents; d'autres ont un impact considérable dans telle ville ou dans tel village; d'autres encore fonctionnent sporadiquement et ont une portée très limitée; d'autres enfin ne semblent exister que sur le papier.

16. La mondialisation de l'économie a permis d'accroître considérablement les moyens qui permettent aux membres de diasporas – en tant qu'individus et qu'associations – de participer et de continuer de participer activement à la vie économique, culturelle, sociale et politique de leur pays d'origine et de leur pays d'accueil.

### 3. Le rôle positif des diasporas

#### 3.1. Engagement des diasporas dans leur pays d'origine

17. Les modèles et les tendances migratoires changeants, la mondialisation croissante, les avancées dans les domaines des communications et de la technologie fournissent une assise à de nouvelles formes d'engagement des diasporas. A côté de l'assistance plus traditionnelle qu'elles apportent à leurs pays et régions d'origine par le biais de transferts de fonds ou d'investissements étrangers directs, les diasporas sont en train de développer de nouveaux domaines d'activités qui vont de la mise en place de réseaux professionnels pour l'échange de connaissances et de compétences à la démonstration publique de l'attachement au pays d'origine, en passant par les initiatives en faveur du développement local (par ex. soutien à la création de micro-entreprises et à d'autres infrastructures collectives), le lobbying et les actions de sensibilisation en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Les diasporas servent souvent de principale force motrice pour la modernisation des pays d'origine et peuvent même influencer la stratégie de développement de régions tout entières. Dans ce contexte plus large, il importe que les gouvernements considèrent les diasporas non seulement comme des investisseurs financiers, mais également comme des partenaires stratégiques pour le développement.

18. L'impact le plus direct et le plus immédiat sur le développement des pays d'origine provient de la participation des diasporas aux niveaux familial et communautaire, notamment par le biais des transferts de fonds. Dans certains cas, les diasporas contribuent assez largement au PIB de leur pays d'origine. Les transferts de fonds constituent l'aspect le plus manifeste, bien que les envois en nature soient également importants. Ainsi par exemple, en 2008, les fonds transférés en Ukraine se montaient-ils à 19 milliards

---

10. Birkerhoff, J.M., *Creating an Enabling Environment for Diasporas' Participation in Homeland* (Créer un environnement facilitant la participation des diasporas dans leur pays d'origine), Université George Washington, 2008.

d'euros, ce qui représente 18 % du PIB du pays.<sup>11</sup> À l'échelle mondiale, le montant des transferts est supérieur au volume de l'aide publique au développement (de 167 milliards de dollars en 2006, selon les estimations de la Banque mondiale). En 2009, il devrait s'élever à plus de 300 milliards de dollars<sup>12</sup>.

19. Toutefois, alors que les transferts de fonds ont pour effet d'accroître directement le revenu des ménages destinataires, ils n'affectent en rien la nécessité d'une aide étrangère au développement et d'investissements directs. Le climat actuel de récession économique et l'augmentation du chômage ont conduit de nombreux migrants et membres de diasporas à réduire le montant des sommes qu'ils envoient à leurs familles, tout en accentuant le retour des travailleurs migrants dans leur pays d'origine. Selon les estimations de la Banque mondiale, les transferts de fonds devraient diminuer de 6 % à l'échelle mondiale en 2009, ce qui constitue une grave menace pour les Etats et les communautés qui dépendent de tels transferts.

20. Ce n'est que récemment que les gouvernements et organisations multilatérales telles que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque Interaméricaine de Développement (BID) ont commencé à tenir systématiquement compte des contributions réelles et potentielles que les diasporas apportent au développement et/ou à la réduction de la pauvreté dans leur pays d'origine<sup>13</sup>. Plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe ou pays observateurs, au nombre desquels le Royaume-Uni, les États-Unis, la France, la Suède et le Danemark, travaillent désormais en étroite collaboration avec les organisations diasporiques en vue de mobiliser ou d'optimiser les transferts de fonds pour la mise en œuvre de projets de développement dans les pays d'origine<sup>14</sup>.

21. Toutefois, les transferts de fonds ne constituent qu'un des aspects de l'influence que les diasporas exercent sur le développement de leur pays d'origine. En effet, pour de nombreux États, ces populations représentent une source majeure d'investissement direct étranger (IDE); elles contribuent au développement des marchés et du tourisme, permettent les transferts de technologies, apportent des contributions politiques ainsi que des éléments plus abstraits tels que les connaissances, les comportements progressistes et des influences culturelles.

22. Les investissements considérables effectués par des membres de diasporas dans les pays d'origine peuvent constituer un moteur pour des réformes du marché et/ou pour le renforcement des institutions de ces pays. Dans bon nombre d'Etats membres, les diasporas jouent un rôle croissant dans la création de possibilités commerciales et de services collectifs. Il existe aujourd'hui de nombreux réseaux en ligne qui leur permettent d'effectuer plus facilement des investissements commerciaux et d'assurer des services collectifs au bénéfice de leur pays d'origine. Ces échanges créatifs d'informations et d'idées à l'échelon international ouvrent la voie à de nouvelles initiatives prometteuses<sup>15</sup>.

23. Les investissements effectués par les diasporas dans leur pays d'origine revêtent une importance cruciale pour les Etats membres moins développés sur le plan économique où la faiblesse relative des institutions, les risques politiques accrus, les niveaux élevés de corruption et/ou les revenus plus faibles ont tendance à décourager les investisseurs étrangers traditionnels n'appartenant pas à une diaspora. Mais les membres de diasporas peuvent être plus enclins à investir dans des économies que d'autres investisseurs considéreraient comme très risquées, tout simplement parce qu'ils possèdent des connaissances et des relations que ces derniers n'ont pas. Ils peuvent également conjuguer ces connaissances avec les compétences et les réseaux qu'ils ont mis en place à l'étranger, ce qui leur permet de dégager d'importants avantages synergiques<sup>16</sup>.

---

11. Présentation faite par Mme Hartyanyi à la réunion que la commission des migrations, des réfugiés et de la population a tenue le 23 juin 2009.

12. Swing, W.L., OIM, présentation effectuée lors d'un séminaire sur les migrations et le développement intitulé *Peacebuilding :The Role of the Diasporas* (Le rôle des diasporas dans la construction de la paix), Bureaux des Nations Unies, New York, 28-29 avril 2009.

13. Newland, K et Patrick, E., *Beyond remittances:the Role of Diasporas in Poverty Reduction in their Countries of Origin* (Au-delà des transferts de fonds : le rôle des diasporas dans la réduction de la pauvreté dans leur pays d'origine), Migration Policy Institute (Institut des politiques migratoires), Washington DC, 2004, p. 29.

14. *Ibid. op.cit.*, Newland, K et Patrick, E., *Beyond remittances:the Role of Diasporas in Poverty Reduction in their Countries of Origin* (Au-delà des transferts de fonds : le rôle des diasporas dans la réduction de la pauvreté dans leur pays d'origine), Migration Policy Institute (Institut des politiques migratoires), Washington DC, 2004, p. 30.

15. Usher, E. (OIM), *The evolving role of diasporas* (Diasporas : un rôle en évolution), *Refugee Survey Quarterly*, Vol.24, 3e numéro, UNHCR, 2005.

16. Brinkerhoff, J.M., *Creating an Enabling Environment for Diasporas' Participation in Homeland*(Créer un environnement facilitant la participation des diasporas dans leur pays d'origine), Université George Washington, 2008, p. 5.

24. Les activités sociales et politiques menées par les diasporas peuvent ouvrir des perspectives bien plus larges pour le développement de leurs sociétés d'origine. Bien que ces aspects soient plus difficiles à évaluer que les contributions économiques, ils peuvent influencer les comportements à l'égard des droits de l'homme, des droits économiques des femmes et au renforcement de leur participation politique, de l'utilité de l'éducation des filles, de la prévention du recours à la violence pour résoudre les conflits politiques, etc. Ainsi, au cours des vingt dernières années, les diasporas ont-elles joué un rôle considérable dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans les pays d'Europe centrale et orientale. La démocratie offrant, d'une part, un environnement plus propice à la participation politique des diasporas et leur permettant, de l'autre, d'accroître leur influence dans le pays d'origine, il est probable que ces activités sociales et politiques continueront de se développer.

25. Par ailleurs, les diasporas peuvent exercer une certaine influence sur les processus électoraux dans leur pays d'origine. Ainsi par exemple, le soutien qu'elles apportent aux campagnes peut-il avoir une influence sur les résultats de l'élection. Dans certains pays, cet état de choses a poussé les candidats à faire campagne dans les pays de résidence des membres de diasporas, même si ceux-ci ne peuvent pas participer au scrutin ou ont tendance à s'en abstenir.

26. Les diasporas s'impliquent de manière accrue dans le lobbying et les actions de sensibilisation. Certains pays d'accueil prennent progressivement conscience des avantages potentiels qu'il y a à travailler en partenariat avec les diasporas dans des domaines tels que l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques de développement en faveur du pays d'origine. D'autres initiatives en matière de lobbying et de sensibilisation ont, par exemple, eu une influence sur certains accords commerciaux passés entre les pays d'accueil et les pays d'origine (entre des Etats d'Europe du sud et d'Afrique du nord, par exemple)<sup>17</sup>.

27. Il est de plus en plus fréquent que, passant outre à la fois le gouvernement de leur pays d'origine et celui de leur pays d'accueil, les groupes de pression des diasporas nouent directement contact avec les Etats tiers et les organisations internationales. C'est la raison pour laquelle on commence à considérer les diasporas comme des entités politiques transnationales agissant «au nom de leur peuple tout entier», et capables de fonctionner indépendamment des Etats, d'origine ou d'accueil<sup>18</sup>.

28. Les diasporas ont le potentiel nécessaire pour apporter d'importantes contributions à la paix et à la réconciliation. Elles peuvent participer à la reconstruction et au développement à l'issue des conflits en apportant un soutien économique et financier, en assurant des fonctions de direction dans le domaine politique et de la technocratie et en envoyant temporairement dans leur pays d'origine des professionnels expatriés en vue d'y travailler au renforcement des capacités institutionnelles. Elles peuvent également contribuer aux processus de paix et de réconciliation et soutenir les réseaux de la société civile et les projets éducatifs qui défendent leurs causes<sup>19</sup>. En participant aux changements politiques, les diasporas peuvent aussi contribuer à éviter les conflits violents en promouvant et en finançant des formes non violentes d'opposition. Une telle influence peut procéder d'organisations populaires, mais également de dirigeants religieux et ethniques, de chefs d'entreprises, de journalistes, d'intellectuels et d'artistes susceptibles de toucher une grande partie de la population.

29. Mais l'inverse est également vrai. Les diasporas ont contribué aux conflits dans presque toutes les régions du monde, y compris le Kosovo, la Turquie et l'Irlande du Nord<sup>20</sup>. Ne subissant pas les conséquences quotidiennes de la violence, les membres de diasporas sont souvent plus intransigeants que leurs compatriotes restés dans le pays d'origine. Ils peuvent apporter un soutien direct aux groupes impliqués dans des conflits violents dans le pays d'origine en leur fournissant des fonds, de la main-d'œuvre, des armes, ou encore en assurant des transports. Ce soutien peut également être indirect et prendre la forme de transferts de fonds qui seront employés à l'échelon local en vue d'exacerber les conflits et de ruiner les efforts déployés en faveur du développement et de la paix. Les membres de diasporas peuvent également contribuer aux conflits en cours en apportant aux groupes d'insurgés des compétences en matière de programmation informatique, de destruction, de collecte de fonds ou de gestion financière.

17. Usher, E. (OIM), *The evolving role of diasporas* (Diasporas : un rôle en évolution), *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 24, 3e numéro, UNHCR, 2005.

18. Usher, E. (OIM), *The evolving role of diasporas* (Diasporas : un rôle en évolution), *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 24, 3e numéro, UNHCR, 2005.

19. Lopes, C., allocution d'ouverture du séminaire sur les migrations et le développement intitulé « Le rôle des diasporas dans la construction de la paix », Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR), avril 2009.

20. Newland, K et Patrick, E., *Beyond remittances: the Role of Diasporas in Poverty Reduction in their Countries of Origin*, (Au-delà des transferts de fonds : le rôle des diasporas dans la réduction de la pauvreté dans leur pays d'origine), *Migration Policy Institute* (Institut des politiques migratoires), Washington DC, 2004.

30. Certains membres et organisations de diasporas n'ont pas pour objectif d'obtenir des retours sur investissement; ils mènent plutôt des actions de bienfaisance, qui peuvent avoir une portée très limitée et consister en des efforts ponctuels à très petite échelle de la part de groupes communautaires, ou en des efforts plus organisés et plus durables et bénéficier de dons émanant de particuliers ou de puissants réseaux de donateurs partageant les mêmes valeurs<sup>21</sup>.

### 3.2. Engagement des diasporas européennes dans les pays d'accueil

31. Les relations des diasporas avec les pays d'accueil sont déterminées par un grand nombre de variables. Celles-ci peuvent être démographiques, influencées par l'importance de tel groupe diasporique du pays d'accueil, sa concentration géographique ou son statut socio-économique; elles peuvent être liées à la proximité du pays d'origine et du pays d'accueil ou avoir trait à leurs liens politiques, ethniques ou autres; elles peuvent être liées aux relations politiques existant entre le pays d'accueil et le groupe diasporique, c'est-à-dire qu'elles peuvent être influencées par la mesure dans laquelle les groupes diasporiques participent à la société, par la mesure dans laquelle les politiques de réfugiés et de migrations désavantagent les membres des diasporas, par la mesure dans laquelle les activités politiques qu'ils mènent à l'égard de leur pays d'origine sont soutenues et par bien d'autres facteurs encore.

32. La portée et la nature de la contribution que les diasporas apportent à leur pays natal dépendent souvent du degré de leur intégration dans le pays d'accueil. Un migrant qui s'est adapté à la vie dans la communauté d'accueil et qui se sent accepté doit déployer moins d'efforts pour assurer son bien-être et peut donc consacrer plus de temps, d'énergie et de ressources à sa communauté d'origine<sup>22</sup>. Les droits dont bénéficient les citoyens dans les pays d'accueil jouent un rôle important à cet égard: ainsi, par exemple, les groupes de la diaspora ukrainienne du Canada, qui jouissent de droits dont ne bénéficient pas leurs homologues de France, d'Allemagne ou du Royaume-Uni<sup>23</sup>, ont-ils tendance à être plus actifs et à faire davantage entendre leur voix dans leurs relations avec leurs pays d'origine.

33. Un des principaux rôles positifs joués par les diasporas dans les pays d'accueil est d'aider les nouveaux migrants à s'intégrer dans le nouvel environnement tout en les encourageant à garder le contact avec leur pays d'origine. **Les travailleurs migrants peuvent voir leurs droits bafoués tant à leur départ du pays d'origine qu'à leur arrivée dans le pays d'accueil.** D'une manière générale, la dégradation des conditions de vie des migrants dans les pays européens est due à l'incertitude juridique et à l'inégalité croissante en matière d'accès à la protection sociale. Ils doivent aussi faire face à des facteurs psychologiques tenant à la barrière linguistique et à la perte de leurs réseaux sociaux habituels, de même qu'à d'autres types de problèmes juridiques et sociaux. Les migrants ukrainiens, par exemple, ont souvent besoin d'un soutien social et psychologique en vue de s'adapter aux nouvelles conditions de vie dans le pays d'accueil. Leurs besoins en matière d'éducation – qui vont de l'apprentissage de la langue du pays d'accueil à l'établissement d'écoles ukrainiennes – ne sont pas toujours bien satisfaits. On constate les mêmes insuffisances pour ce qui concerne la nécessité de diffuser des informations objectives à propos de la situation sociale et économique actuelle en Ukraine. En outre, des questions d'ordre social et juridique aussi importantes que les conditions de travail, les prestations de santé, les conditions de logement et le versement des retraites à l'étranger n'ont toujours pas été résolues. Il en va de même pour ce qui concerne la protection juridique et la régularisation du statut des migrants en situation irrégulière.

34. Toutefois, lorsque les diasporas sont correctement guidées et encouragées, elles peuvent constituer un important outil en vue d'aider leurs compatriotes à s'adapter aux sociétés d'accueil. Des organismes à but non lucratif tels que l'association «Ukraine-Monde», le Conseil mondial de coordination ukrainien et «Entraide ukrainienne» jouent un rôle important dans ce processus. Ainsi, par exemple, «Entraide ukrainienne» travaille-elle principalement avec la dernière vague de la diaspora ukrainienne – essentiellement des travailleurs migrants. En coordonnant les activités d'associations en Ukraine et au sein de la diaspora ukrainienne et en coopérant avec les gouvernements nationaux et étrangers, le monde des affaires et les organismes à but non lucratif, ces organisations défendent les intérêts de l'Ukraine et des Ukrainiens à

---

21. *Ibid. op. cit.*, Newland, K et Patrick, E., *Beyond remittances: the Role of Diasporas in Poverty Reduction in their Countries of Origin* (Au-delà des transferts de fonds : le rôle des diasporas dans la réduction de la pauvreté dans leur pays d'origine), Migration Policy Institute (Institut des politiques migratoires), Washington DC, 2004.

22. Usher, E. (OIM), *The evolving role of diasporas* (Diasporas : un rôle en évolution), *Refugee Survey Quarterly*, Vol.24, 3e numéro, UNHCR, 2005.

23. Bien que des Ukrainiens vivent dans ces pays depuis plus d'un demi-siècle, la grande majorité d'entre eux n'ont pas la nationalité du pays d'accueil et ont jusqu'à présent été traités plus comme des immigrés que comme les membres d'une diaspora.

l'étranger dans les domaines économique, politique, juridique, ethnique et culturel, sportif et autres. Ces organisations, en partie financées par l'Etat ou reposant entièrement sur le bénévolat, sont aujourd'hui une force unificatrice sur laquelle fonder le développement de poches (unités? communautés?) ethniques fortes.

35. Il n'en reste pas moins que, quelle que soit l'importance du rôle positif que peuvent jouer les diasporas, c'est au niveau de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de développement que seront vraiment garantis le respect des droits des travailleurs migrants, leur intégration ou leur retour. Les pays d'origine et les pays de destination devraient mettre en place des politiques mutuellement bénéfiques et cohérentes dans lesquelles la diaspora pourrait jouer un rôle constructif.

#### **4. Réponses des gouvernements à l'échelon national**

36. Pour les gouvernements, le défi est aujourd'hui de gérer au mieux les questions complexes de la mobilité, des identités multiples et de la diversité, de sorte à maximiser l'engagement des diasporas dans les pays d'origine et dans les sociétés d'accueil.

37. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe sont à la fois des pays d'origine et des pays de destination. C'est la raison pour laquelle leurs politiques nationales de migrations doivent comprendre une vision holistique de la gestion des flux (partants et entrants) de migrants. C'est précisément pour cette raison que votre rapporteur juge nécessaire de proposer aux gouvernements d'apporter des réponses qui incluent les deux aspects des migrations en insistant sur leurs interrelations.

38. Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, les politiques et les pratiques des gouvernements reflètent ces diverses vues et méthodes d'engagement, de la plus symbolique à la plus concrète. Le cadre dans lequel s'établissent les relations entre les Etats membres et leurs diasporas revêt un caractère unique en raison du contexte socio-historique des pays d'origine et des pays de destination. Alors que la majorité des «anciens» Etats membres entretiennent depuis longtemps des relations institutionnalisées avec leurs expatriés, bon nombre de «nouveaux» Etats membres d'Europe centrale et orientale commencent seulement à reconnaître le potentiel de développement et les autres avantages qu'il y a à donner un caractère plus officiel à la participation de leurs diasporas.

39. Votre rapporteur regrette, que malgré les appels que l'Assemblée lance depuis des années, les relations entre les Etats membres et leurs diasporas vivant à l'étranger sont loin d'être harmonisées à l'échelon européen. On constate cependant une nette tendance des Etats d'origine à solliciter leurs ressortissants installés à l'étranger et leurs descendants. Dans un certain nombre de «nouveaux» Etats membres, tels que la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, les communautés de la diaspora ont fourni des dirigeants politiques au plus haut niveau après l'effondrement des régimes communistes. Plusieurs autres Etats ont instauré des liens à l'échelon ministériel en vue de cultiver les relations avec leurs diasporas.

40. Toutefois, comme on l'a déjà mentionné dans l'introduction, le potentiel de développement des diasporas a, d'une manière générale, été sous-exploité et les transferts de fonds opérés par les diasporas vont essentiellement aux biens de consommation, à l'éducation et à la santé. D'autres types de flux financiers tels que l'investissement direct dans les entreprises, l'investissement dans les marchés de capitaux et les œuvres de bienfaisance sont particulièrement dépendants de l'existence, dans le pays d'origine, d'un environnement économique propice. Dans bon nombre de régions d'Europe, la corruption et la manipulation politique continuent d'entraver non seulement les contributions potentiellement lucratives et durables à l'aide au développement, mais également tous les autres types d'investissements étrangers. Pour remédier à ces problèmes, il serait souhaitable que les gouvernements travaillent à mettre en place un soutien actif aux entreprises ainsi que des programmes d'investissements productifs. A cet égard, on pourrait citer l'exemple de l'Albanie qui a récemment adopté un Plan d'action national sur les transferts de fonds en vue d'encourager la mise en place de voies officielles pour ces transferts et d'orienter ces derniers vers un usage productif et vers des investissements en Albanie.

41. Pour pouvoir bénéficier pleinement des contributions des diasporas et être à même d'élaborer de meilleures politiques, les gouvernements de tous les Etats membres doivent avant et surtout connaître la taille de leurs communautés à l'étranger et avoir recueilli des informations sur leurs profils. Cela n'est pas toujours tâche facile en raison du grand nombre de travailleurs migrants originaires des pays d'Europe centrale et orientale vivant illégalement à l'étranger. Par ailleurs, il est également difficile d'établir un profil de ces populations. Car, si les migrants de la première génération souhaitaient contribuer au développement de leur pays d'origine par le biais d'investissements financiers et/ou de transferts de fonds, ceux des générations suivantes préféreront peut-être contribuer par le biais de transfert de savoir et de compétences. Une meilleure connaissance des différents profils peut contribuer à l'élaboration d'activités et de politiques mieux ciblées.

42. Plus important encore toutefois, les gouvernements doivent se pencher sur les changements de perspectives des politiques de migration intervenus depuis les années 90 en raison du processus de mondialisation. Alors que les générations précédentes de migrants en Europe quittaient leur pays en vue de s'installer définitivement dans un pays donné, la révolution des communications et des transports, la mobilité transfrontalière florissante et le transnationalisme (qui a redéfini les identités individuelles et familiales) ont rendu obsolète la classification traditionnelle en pays d'origine, de transit et de destination.

43. Contrairement aux flux traditionnels de main-d'œuvre relativement peu qualifiée, on compte aujourd'hui au nombre des migrants des professionnels hautement qualifiés, des chefs d'entreprise, des universitaires et des jeunes souhaitant acquérir une expérience professionnelle à l'étranger. C'est la raison pour laquelle les pays d'origine ont tout intérêt à maintenir des relations avec ces personnes et à les encourager à revenir. Dans un même temps, les disparités économiques et les déséquilibres démographiques entre les pays développés et les pays en développement sont en train de se creuser et les réseaux de passeurs se développent en vue de servir l'industrie des migrations irrégulières en rapide croissance<sup>24</sup>. Dans ce contexte, les Etats seront de plus en plus appelés à relever un double défi: empêcher la fuite des cerveaux et contrôler les activités des diasporas sans affecter leurs contributions économiques potentielles.

44. A la lumière de ces évolutions, les migrations doivent être comprises comme un trait inévitable du monde contemporain, ce qui signifie que les Etats européens doivent mettre en place des politiques cohérentes qui tiennent compte du potentiel de mobilité des êtres humains tout en s'efforçant d'établir un équilibre entre un grand nombre d'intérêts contradictoires tels que la facilitation et le contrôle des migrations, la diversité et la cohésion, la souveraineté des Etats et la sécurité.

45. Les communautés de migrants en général et les diasporas en particulier sont des partenaires extrêmement intéressés, à condition que les possibilités qu'on leur offre soient crédibles, que l'environnement soit propice à leur participation et que les avantages de cette dernière soient reconnus par les pays d'origine et par les pays d'accueil. Pour être en mesure d'améliorer l'efficacité des politiques à l'égard des diasporas, les gouvernements européens doivent impérativement reconnaître:

- l'importance du rôle que l'appartenance double ou multiple des diasporas peut jouer en faveur de la construction de passerelles entre les cultures et en faveur de la diversité culturelle et religieuse de l'Europe;
- les changements intervenant dans les modèles de migration ainsi que le potentiel accru des diasporas en tant que partenaires stratégiques pour le développement;
- l'hétérogénéité des attentes et des niveaux de compétence des communautés des diasporas et de leurs membres et la nécessité de s'abstenir d'apporter des réponses uniformes.

46. Particulièrement à l'heure de la récession économique mondiale, les gouvernements devraient faire porter davantage leur attention sur la nécessité d'élaborer des politiques en faveur des migrants qui choisissent de soutenir différentes initiatives de développement dans leurs pays d'origine. Ces politiques doivent s'appuyer sur les compétences et les talents des communautés des diasporas et de leurs membres en vue d'améliorer l'intégration dans les pays de résidence et de favoriser le développement des pays d'origine.

47. Il est également essentiel que les gouvernements diffusent une image positive de la contribution des diasporas au développement de leur pays d'origine en vue de circonscrire la perception souvent négative de l'immigration qui prévaut dans les pays d'accueil. La politique de codéveloppement du Gouvernement français qui considère les immigrés comme des acteurs du développement jetant des ponts entre les pays d'origine et les pays d'accueil ou comme des ambassadeurs qui favorisent le développement des relations bilatérales<sup>25</sup>, constitue un exemple positif.

---

24. Sethi, M. (IOM), Engagement des diasporas européennes: le besoin de réponses cohérentes de la part des gouvernements, présentation faite lors de la réunion que la commission des migrations, des réfugiés et de la population le 29 juin 2009.

25. *Working with the diaspora for development* (Travailler avec la diasporas pour le développement), document de travail établi par le Gouvernement de la Belgique à l'occasion du Forum mondial sur les migrations et le développement, Table Ronde n° 2: « Remittances and other diaspora resources: increasing their net volume and development value » (Transferts et fonds et autres ressources des diasporas: augmenter leur volume net et leur impact sur le développement", Brussels, 9-10 July 2007, p. 4.

48. Votre rapporteur identifie quatre grandes voies pour les politiques relatives à l'engagement des diasporas sur lesquelles les gouvernements pourraient édifier leurs stratégies. C'est ainsi qu'ils devraient, entre autres:

- adopter une approche globale et plurisectorielle en vue de gérer la migration et le développement à l'échelon national;
- élaborer, pour les diasporas, des incitations aux échelons politique, économique et des échanges, ainsi qu'en matière d'éducation et de culture;
- encourager le dialogue et le partenariat avec les communautés de la diaspora;
- renforcer les capacités à l'échelon national.

#### **4.1. Gestion cohérente des migrations**

49. Les politiques relatives aux diasporas devraient être envisagées dans le cadre d'un concept holistique de la gestion des migrations et du développement, lequel devrait inclure la santé, l'éducation, la réforme du secteur privé, le développement du secteur public, les préoccupations relatives à la sécurité nationale et le renforcement des cadres juridique et administratif.

50. Les migrations sont un phénomène aux multiples facettes qui appelle une approche cohérente associant tous les secteurs de la vie sociale et politique. Les migrations internationales doivent, tant dans la pratique que dans le contexte de l'élaboration des politiques, être vues dans leur ensemble – c'est-à-dire comme un phénomène qui implique toutes les organisations politiques et économiques des pays d'origine, de destination et de transit ainsi que les migrants eux-mêmes. Cette approche doit englober les aspects économiques, politiques, voire environnementaux, des migrations, qu'elles soient régulières ou illégales. Toute mesure prise par un pays ou groupe de pays à l'égard d'un migrant ou d'un groupe de migrants doit être vue dans ce contexte d'ensemble et en tenant compte de son impact sur les autres pays. Il convient de soutenir les migrations circulaires en vue de prévenir les conséquences néfastes des migrations irrégulières et de la fuite des cerveaux. Il faut donner aux migrants les moyens et la possibilité de circuler assez facilement entre leurs pays d'origine et de destination<sup>26</sup>.

51. Afin de maximiser l'impact des diasporas sur le développement, il importe que les pays d'origine incluent les initiatives des diasporas dans leurs programmes de développement et les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et ce tant à l'échelon national qu'à l'échelon local. Les politiques de développement devraient être cohérentes à la fois pour les pays d'origine et pour les pays d'accueil..

#### **4.2. Incitations stratégiques**

52. Les gouvernements peuvent jouer le rôle de catalyseurs en créant un environnement propice à la participation des diasporas en offrant diverses incitations stratégiques, lesquelles pourront inclure différentes formes d'incitations sur le plan civil et politique, sur le plan économique et social, sur le plan de l'éducation ou bien prendre la forme d'avantages fiscaux.

##### **4.2.1. Incitations civiles et politiques**

53. Les diasporas sont des groupes d'électeurs coupés de leur pays d'origine. Afin d'aider les diasporas et leurs membres à poursuivre leur engagement, il faut encourager l'adoption de mesures telles que l'extension des droits politiques des citoyens, l'organisation de sommets de diasporas et les visites à des organisations diasporiques dans leurs pays d'origine. Plus que d'autres, ces ressources politiques constituent un soutien moral pour les membres de la diaspora parce qu'elles légitiment leur contribution au pays d'origine et leur influence.

54. Plusieurs approches visant à préserver un sentiment d'identité avec le pays d'origine ont été testées, y compris la nationalité (double ou multiple). Environ quatre-vingt pays dans le monde permettent une nationalité double, néanmoins les politiques et les pratiques varient selon les pays et il existe autant d'arguments en leur faveur qu'en leur défaveur.<sup>27</sup> Parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Portugal, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni autorisent

26. Forum mondial sur les migrations et le développement, contribution du Conseil de l'Europe, CDMG(2007)32, Bruxelles, 9-11 juillet 2007, p. 5.

27. Hammar, T. (1985) "Dual citizenship and Political integration" (Double nationalité et intégration politique). *International Migration Review* 19 (3): 438-450.

les nationalités multiples. Plusieurs autres Etats membres par ex. l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Estonie, l'Allemagne, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovénie, font une exception pour les enfants nés à l'étranger, la plupart exigeant toutefois des immigrés de la deuxième génération qu'ils déclarent vouloir garder leur nationalité ou qu'ils demandent définitivement la nationalité du pays lorsqu'ils atteignent la majorité. Des pays tels que la Lettonie et la Pologne autorisent leurs citoyens à prendre la nationalité d'un autre Etat, mais seule la nationalité d'origine sera reconnue par les autorités de ces pays. L'Espagne fait des exceptions pour les pays avec lesquels elle a conclu des traités relatifs à la double nationalité.

55. Les diasporas sont souvent confrontées à des problèmes liés aux restrictions apportées aux droits d'entrée et aux permis de séjour et peuvent être obligées de demander un visa pour se rendre dans leur pays d'origine. Elles risquent également de ne pas être autorisées à investir, à exercer leurs droits en matière de succession et de propriété. Ces facteurs constituent un obstacle à leur intégration et à leur participation démocratique dans les sociétés d'accueil.<sup>28</sup> Certains pays ont déjà commencé à mettre en œuvre de telles politiques. En Ukraine, par exemple, les membres de diasporas et leur famille peuvent se voir délivrer un certificat officiel attestant de leur statut d'«Ukrainiens de l'étranger» et leur permettant d'entrer et de sortir du territoire sans visa.

56. C'est la raison pour laquelle il serait souhaitable d'offrir aux diasporas la possibilité de garder leur nationalité d'origine ainsi que d'exercer des droits économiques, des droits électoraux et d'autres droits politiques plus étendus dans les pays d'accueil en harmonisant autant que faire se peut le droits des diasporas avec ceux des citoyens de souche. Une telle démarche permettrait aux gouvernements de tirer pleinement profit des fruits de l'expérience des diasporas (y compris de leurs avoirs financiers, leurs compétences en matière d'organisation et leur patriotisme) et de se servir de ces dernières comme d'un véritable levier pour influencer le développement de leur pays d'origine. Il va sans dire que l'on ne saurait attendre une aide des diasporas si on ne leur permet pas d'exercer une véritable influence sur la situation de leur pays d'origine.

57. Cela dit, il importe également de veiller à ce que toute politique visant à étendre à grande échelle les droits politiques des ressortissants vivant à l'étranger soit conforme aux principes du droit international et régie par des accords bilatéraux entre les Etats concernés. Votre rapporteur tient à rappeler que l'Assemblée Parlementaire n'a cessé de protester contre la pratique consistant à délivrer des passeports et à octroyer la nationalité à des résidents étrangers en vue de servir des politiques expansionnistes<sup>29</sup>. Elle rappelle également les recommandations sur les minorités nationales dans les relations interétatiques publiées en juin 2008 par le Haut Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, qui disposent que les Etats devraient s'abstenir de prendre des mesures unilatérales, y compris des mesures portant sur l'octroi d'avantages à des étrangers au nom de liens ethniques, culturels, linguistiques, religieux ou historiques ayant pour intention ou pour effet de porter atteinte aux principes de l'intégrité territoriale.

58. A ce propos, votre rapporteur rappelle également la position de l'Assemblée, qui encourage les pays d'accueil à favoriser l'intégration des migrants «en abaissant à cinq ans, voire moins, les conditions de la durée de résidence pour l'acquisition de la nationalité» tout en «assurant que d'autres obligations, comme les tests de naturalisation, les tests de langue, les conditions de revenus et de logement, les frais et les serments, ne deviennent pas excessivement lourdes en termes de nombre et de contraintes inhérentes»<sup>30</sup>. L'Assemblée a également demandé que les Etats membres veillent à ce qu'aucun obstacle indû ne vienne entraver l'acquisition de la nationalité par les migrants de la deuxième génération ou des générations suivantes.

59. Le droit de vote constitue une autre mesure liée à l'identité, qui peut indirectement inciter les diasporas à s'engager tant dans leur pays d'origine que dans le pays d'accueil.

28. La situation de la démocratie en Europe. *Mesures visant à améliorer la participation démocratique des migrants*, rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population, Assemblée, [Doc. 11625](#), 6 juin 2008, p. 20.

29. Dans sa [Résolution 1455 \(2005\)](#) sur le respect des engagements et obligations de la Fédération de Russie, par exemple, l'Assemblée invitait cette dernière « à mettre un terme aux pratiques qui, comme la délivrance de passeports russes aux habitants des régions géorgiennes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, peuvent – de manière directe ou indirecte – porter atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de ces pays ». La Fédération de Russie a avancé la nécessité de protéger ses « compatriotes de l'étranger » pour justifier l'invasion du territoire souverain de son Etat voisin en août 2008.

30. [Résolution 1618 \(2008\)](#).

60. Bien qu'on observe dans le monde entier, une tendance à octroyer des droits politiques aux migrants, de nombreux Etats – y compris des Etats membres du Conseil de l'Europe – restent hostiles à l'affranchissement des expatriés. Un exemple frappant est fourni par l'Irlande dont les millions d'expatriés n'ont toujours pas le droit de vote. Il convient toutefois de replacer cela dans le contexte de l'émigration massive des Irlandais; l'énorme communauté de la diaspora pourrait largement dépasser en nombre la population vivant sur le territoire irlandais. D'autres pays n'ouvrent pas de bureaux de vote dans les pays où le nombre d'électeurs inscrits est insuffisant. Des opposants soulèvent d'importantes questions éthiques et constitutionnelles: doit-on pouvoir exercer une influence sur des politiques auxquelles on n'est pas soumis? Doit-on avoir le droit d'être représenté lorsqu'on n'est pas assujéti aux impôts?

61. Pour ce qui concerne les droits de vote des diasporas dans le pays d'accueil, l'Assemblée est favorable à l'octroi aux migrants du droit de vote et du droit de se présenter aux élections locales et régionales après avoir résidé dans le pays pendant cinq ans au moins.

62. En Europe, quatre pays seulement – la Croatie, la France, l'Italie et le Portugal – autorisent leurs ressortissants de l'étranger non seulement à participer activement à certains processus électoraux, mais également à élire leurs propres représentants aux parlements nationaux. Cette pratique a manifestement pour objectif de renforcer les liens des électeurs résidant à l'étranger avec la communauté politique nationale, de leur permettre de promouvoir leur propre programme législatif et d'intervenir directement en exposant le point de vue des expatriés lors des débats et des processus de prise de décision concernant des questions d'intérêt national. Bien entendu, chacun de ces pays a ses propres caractéristiques. En 2007, les diasporas croate, française, italienne et portugaise occupaient respectivement 6 sièges (3.9%), 12 sièges (3.6%), 12 sièges (1.9%) et 4 sièges (1.7%) au sein des parlements de leurs pays d'origine<sup>31</sup>.

63. Outre la participation politique par le biais de l'exercice du droit de vote et du droit de se présenter aux élections, la participation démocratique au sein des sociétés d'origine et des sociétés d'accueil inclut également l'exercice de droits tels que le droit à la liberté d'expression, le droit à la liberté de pensée, le droit à la liberté de conscience et le droit à la liberté de religion. Elle peut comprendre la liberté d'association, dont l'adhésion à un parti politique ou à un syndicat, et la participation à des manifestations. Elle peut aussi inclure la participation à la société civile, que ce soit au sein d'associations s'occupant de migrants ou intervenant dans des domaines plus larges, tels que le sport, les arts, les œuvres de bienfaisance, la philosophie ou la religion. Votre rapporteur rappelle que l'octroi de droits politiques aux migrants constitue une aspiration universelle qui se situe dans le droit fil des principes de démocratie et d'égalité des citoyens.

64. Il convient toutefois de souligner que, si les diasporas et les migrants dans leur ensemble ont des droits, ils ont aussi des devoirs vis-à-vis des pays d'accueil: ils doivent accepter leurs lois, leurs coutumes et leurs valeurs. Ils ont également des devoirs envers la communauté plus large dans laquelle ils vivent, notamment celui de participer à son développement. Ils ont la possibilité de mener campagne en faveur d'un changement pacifique en usant de moyens démocratiques mais, s'ils sont incapables de respecter les lois et la constitution du pays d'accueil, ils devraient le quitter<sup>32</sup>.

#### 4.2.2. Encourager les retours

65. Dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, la fuite des cerveaux constitue un problème croissant, encore aggravé par la crise économique. D'autre part, cette dernière encourage les retours dans le pays d'origine. Il convient de mettre en place des politiques pour gérer ces flux en vue de renverser la tendance et d'encourager l'afflux de cerveaux. Il faut créer les conditions législatives et institutionnelles de nature à faciliter le retour volontaire et la réintégration des migrants et des diasporas dans leur pays d'origine. Toutes les mesures essentielles devraient être prises pour garantir aux migrants rentrant dans leur pays les droits financiers et fiscaux et les droits en matière de pension qui sont les leurs.

66. Même en période de crise économique, il est du devoir des pays européens d'offrir à leurs ressortissants une croissance économique durable, un climat favorable pour la création d'entreprises et des conditions de travail décentes. En instaurant de telles conditions et en devenant plus attrayants, les pays d'origine feront de la migration un choix et non plus une nécessité; par ailleurs, ils favoriseront également le retour et la migration circulaire, ils maximiseront l'impact des transferts de fonds et encourageront les diasporas à investir dans leur patrie<sup>33</sup>.

31. Sunberg, A., *Diasporas represented in their home country parliaments*, quoted from *Voting from Abroad: (Les diasporas représentées dans leur pays d'accueil, tiré de Voter à l'étranger)*. Manuel international IDEA, 2007.

32. Les migrations dans un monde interconnecté : *nouvelles perspectives d'action*, rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI), octobre 2005.

#### 4.2.3. Promouvoir les investissements et les créations d'entreprises

67. La création d'entreprises est un domaine auquel les diasporas veulent participer. Certes, tous les migrants n'ont pas les prédispositions nécessaires à cette fin et la nature des activités économiques menées par les diasporas dépend du statut qu'elles ont dans le pays d'accueil (situation régulière ou irrégulière, résident à long terme, migrant de la deuxième génération, etc.), des raisons qui sous-tendent ces initiatives (investissement, préparation du retour, soutien à la famille) et des possibilités existant dans le pays d'origine. Cela dit, si les membres des diasporas ont acquis les moyens, les connaissances et les réseaux qu'ils souhaitent exploiter dans leur pays d'origine, les gouvernements de ces derniers et ceux des pays d'accueil peuvent leur fournir une aide précieuse<sup>34</sup>.

68. Les pays d'origine qui souhaitent promouvoir la création d'entreprises par les diasporas peuvent leur offrir des incitations douanières, leur donner accès à des espaces économiques spéciaux et à des institutions fiscales étrangères et, d'une manière plus générale, les informer des possibilités d'investissement, par exemple par le biais de l'internet. De plus, les diasporas obtenant souvent de leur famille la plupart des informations de première main sur leur pays d'origine, les informations de qualité sur les possibilités d'investissement peuvent être fournies par les médias locaux.

69. L'accès aux biens fonciers et à la propriété constitue une question sensible, notamment lorsque les diasporas demandent à récupérer leurs biens à l'issue de conflits. Dans les autres cas, les réformes relatives aux propriétés foncières peuvent constituer une mesure importante en vue d'encourager les diasporas à investir dans l'agriculture ou dans la reconstruction.

70. Somme toute, en vue de stimuler les investissements et de créer un environnement propice aux entreprises, les gouvernements des pays d'origine doivent garantir le respect de la prééminence du droit et en particulier un accès équitable à la justice et à un procès équitable, ce qui revêt une importance particulière pour les diasporas qui sont souvent approchées pour leur argent et dont les investissements pourraient être détournés de leur usage premier.

#### 4.2.4. Encourager les transferts de fonds

71. Dans le contexte actuel de la crise économique mondiale, les gouvernements nationaux doivent élaborer des politiques susceptibles d'améliorer la rentabilité des transferts financiers.

72. En particulier, les Etats qui sont traditionnellement des pays d'origine devraient encourager les transferts de fonds en mettant en place des politiques législatives et réglementaires proactives. C'est ainsi, par exemple qu'ils devraient doter leurs migrants de droits, d'une protection et d'une reconnaissance spécifiques en vue d'augmenter autant que possible l'apport de revenus venant de leurs transferts de fonds et de les faire participer au processus de développement dans un sens plus large<sup>35</sup>.

73. Les pays d'origine et les pays de destination devraient coopérer en vue de stimuler le transfert de fonds et d'en accroître l'impact. Ils devraient envisager de mettre en place des mesures visant à:

- réduire les coûts de transaction, signer des accords en vue d'éviter la double imposition et traiter les migrants internationaux comme des investisseurs;
- créer un cadre juridique/réglementaire approprié permettant l'utilisation efficace des fonds transférés dans divers domaines d'investissement;
- simplifier et garantir les procédures relatives aux opérations de transfert par le biais d'accords bancaires adaptés et transparents;
- encourager les banques à organiser les transferts d'épargne et de prestations sociales dans un esprit de concurrence réelle et à un coût raisonnable;
- encourager les transferts collectifs de fonds en vue de soutenir le développement de la collectivité et la génération d'emplois;

---

33. Les migrations dans un monde interconnecté : *nouvelles perspectives d'action*, rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI), octobre 2005, p. 34.

34. Working with the diaspora for development, background paper prepared by the Government of Belgium for the Global Forum on Migration and Development, Roundtable 2: "Remittances and other diaspora resources: increasing their net volume and development value", Brussels, 9-10 July 2007, p. 6.

35. Forum Global sur la migration et le développement, contribution du Conseil de l'Europe, CDMG (2007) 32, Bruxelles, 9-11 juillet 2007, p.7.

- offrir des incitations financières (par ex. prêts et taux d'intérêts à des conditions particulières) dans le cadre de programmes de développement économique et social;
- rechercher des parrainages pour les modèles de transferts de fonds et leur usage.

#### *4.2.5. Promouvoir l'éducation et la culture*

74. Une autre politique souhaitable aux fins de l'intégration des diasporas consiste à offrir à leurs membres et aux migrants une aide directe par l'intermédiaire de centres culturels et de centres d'information publics pour répondre aux besoins éducatifs et culturels de ces populations ainsi qu'à leur besoin d'information et préserver leurs identités ethniques distinctes. Il faut encourager l'enseignement ou la sauvegarde de la langue, de la culture et de l'identité par le biais de la création d'écoles ou de réseaux d'aide linguistique. Cependant, cette démarche dépend encore, dans une large mesure, de la coopération des pays d'accueil, dont certains considèrent toujours que le fait de conserver la langue d'origine constitue une entrave à l'intégration et s'opposent donc à de telles mesures.

75. Les diasporas, qui figurent parmi les principaux consommateurs d'Internet, ont également besoin de sites où elles peuvent trouver toutes les informations dont elles ont besoin. Pour un coût relativement faible, les Etats pourraient utiliser des technologies web afin de contribuer à renforcer la cohésion sociale, affective et culturelle et d'encourager les migrants à envisager le retour dans leur pays d'origine.

#### **4.3. Dialogue et partenariat avec les membres et les organisations des diasporas**

76. Il est essentiel de mettre en place des partenariats avec les membres et les organisations des diasporas, car ces derniers jettent des ponts entre les pays d'origine et les pays de destination et donnent sa légitimité au processus.

77. Une autre mesure particulièrement importante à prendre par les gouvernements est la mise en place de structures et le lancement d'initiatives en vue d'aider les diasporas à conserver des liens forts et efficaces avec leurs pays d'origine. Beaucoup de pays européens ont mis en place à l'échelon ministériel, des divisions spécialement chargées des questions relatives aux expatriés, des bureaux spéciaux au sein des ambassades, des cabinets présidentiels ou des organisations spécialisées. Certains pays européens dont l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie ont mis en place un ministère de la Diaspora afin de promouvoir les relations avec leurs citoyens installés à l'étranger. En Serbie, par exemple, le ministère de la Diaspora est chargé de traduire la nouvelle législation sur la diaspora en programmes concrets orientés vers l'action; à l'heure actuelle, il est en train d'élaborer une stratégie pour la diaspora ainsi qu'un Plan d'action qui devrait être finalisé en décembre 2009. En Bosnie-Herzégovine, le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés recueille les données nécessaires sur les contributions de la diaspora et invite les parties prenantes des secteurs public et privé à participer à un processus interinstitutionnel afin d'élaborer une stratégie et un cadre législatif cohérents en vue de maximiser l'impact de telles contributions<sup>36,37</sup>.

78. Il importe tant pour le pays d'origine que pour le pays d'accueil d'identifier les organisations de diasporas existantes et il conviendrait de s'efforcer de travailler avec elles. Les organisations diasporiques diffèrent de par leurs objectifs, leur taille, leurs capacités et leur expérience; c'est la raison pour laquelle il conviendra de mettre en place des partenariats différenciés.

79. Les gouvernements doivent être encouragés à élaborer des programmes visant à favoriser la coopération entre les villes des pays d'origine et les associations actives dans des villes jumelées des pays d'accueil. Les programmes des pouvoirs publics doivent également soutenir la création et le renforcement de réseaux de diasporas ayant un fort potentiel de développement, comme ceux consacrés à la coopération entre les entreprises ou aux technologies de l'information. Les groupes diasporiques plus petits et plus pauvres peuvent avoir des difficultés pour organiser de manière indépendante des manifestations telles que des salons commerciaux et d'investissement ou des conférences commerciales, ainsi que de mettre en place des outils de travail en réseau comme les sites Internet.

36. La Bosnie-Herzégovine se situe au 6e rang mondial pour les transferts de fonds ; rien qu'en 2008 on a estimé que les transferts de fonds dépassaient les 2,5 milliards de BAM (1,9 milliards USD) ; de plus, entre 2004 et 2008, les transferts de fonds ont couvert un tiers du déficit de la balance commerciale et dépassaient le volume des investissements étrangers directs.

37. Sethi, M (OIM), Engagement des diasporas européennes : le besoin de réponses cohérentes de la part des gouvernements, présentation effectuée à la réunion de la commission des migrations, des réfugiés et de la population du 29 juin 2009.

80. Toutefois, les gouvernements nationaux ne sont pas les seuls partenaires importants pour les groupes diasporiques. Les collectivités locales et régionales, les institutions à but non lucratif telles que les universités, les laboratoires de recherche et les hôpitaux des communautés d'origine sont également des partenaires ou des partenaires potentiels pour les activités des diasporas<sup>38</sup>. De plus, le secteur privé peut contribuer à créer de nouvelles possibilités de création d'entreprises, de projets communs, d'échanges et de flux accrus d'investissements.

#### **4.4. Renforcement des capacités nationales**

81. Les politiques nationales doivent également s'accompagner de mesures de renforcement des capacités, lesquelles devraient être centrées sur la nécessité d'améliorer les connaissances, la recherche et les compétences humaines. A cette fin, il convient en premier lieu d'améliorer les données et les statistiques ayant trait à des questions liées aux interrelations entre migration et développement (communautés transnationales, retour et migration circulaire, transferts de fonds); de renforcer les connaissances relatives à l'impact des politiques de migration sur le développement et vice-versa; de promouvoir le dialogue politique et l'intensification de la coopération entre les parties prenantes dans les domaines de la migration et du développement aux échelons bilatéral, régional, interrégional et mondial; et d'investir dans l'élaboration de nouveaux projets et programmes pilotes en vue de tester de manière très concrète la manière dont les migrations peuvent contribuer au mieux au développement<sup>39</sup>.

82. Il importe également de développer les capacités administratives, financières et techniques. Les gouvernements de bon nombre de pays de destination ne possèdent que très peu – voire pas du tout – de structures officielles en vue d'établir des relations avec les populations des diasporas dans le contexte du développement. En vue de faire participer les diasporas de manière plus systématique, on pourrait, par exemple, créer un bureau spécial au sein de l'institution nationale d'aide au développement. Si les gouvernements des pays d'origine sont parfois dotés des structures nécessaires, il est toutefois rare qu'ils disposent des ressources financières suffisantes pour en assurer le fonctionnement et le financement. Les gouvernements et les organismes donateurs pourraient aider les gouvernements des pays d'origine, tant sur le plan technique que sur le plan financier, à renforcer leurs institutions pour les diasporas<sup>40</sup>.

83. Enfin, les gouvernements des pays d'origine et des pays de destination qui souhaitent coopérer avec les diasporas en matière de développement ont tout intérêt à renforcer la capacité des organisations diasporiques de participer à la planification et à la mise en œuvre des activités de développement, à garantir que les questions de diasporas seront prises en compte et à veiller à mettre en place un point de centralisation au sein de leurs propres ministères<sup>41</sup>.

### **5. Réponses internationales et intergouvernementales: les moyens de progresser**

84. La communauté internationale, y compris les organisations telles que l'Organisation internationale pour les migrations, l'Organisation internationale du travail ou le Conseil de l'Europe ont un rôle important et multiple à jouer en vue d'aider les gouvernements à élaborer des politiques de migration et de développement cohérentes aux échelons national et international.

85. Il faut, en premier lieu, clarifier les différentes notions, classifications et définitions relatives aux diasporas en vue de les harmoniser à l'échelon international en tenant compte de leur nature évolutive et dynamique. Il faut également définir, dans les pays d'origine et les pays d'accueil, le statut, les droits et les obligations des diasporas européennes.

---

38. Participation des diasporas et des migrants aux politiques et aux programmes de développement – Leur rôle? Leurs contraintes?, document de travail établi par les gouvernements du Mexique et des Pays-Bas en collaboration avec le groupe d'intervention établi par le Gouvernement grec pour la préparation de la troisième réunion du Forum mondial sur les migrations et le développement, Athènes, 4-5 novembre 2009, p. 1.

39. Sethi, M (IOM), Engagement des diasporas européennes : le besoin de réponses cohérentes de la part des gouvernements, présentation effectuée à la réunion de la commission des migrations, des réfugiés et de la population du 29 juin 2009.

40. Participation des diasporas et des migrants aux politiques et aux programmes de développement – Leur rôle? Leurs contraintes?, document de travail établi par les gouvernements du Mexique et des Pays-Bas en collaboration avec le groupe d'intervention établi par le Gouvernement grec pour la troisième réunion du Forum mondial sur les migrations et le développement, Athènes, 4-5 novembre 2009, p. 11.

41. *Idem*.

86. En deuxième lieu, il faut veiller à ce que toute coopération internationale en matière de gestion des migrations soit pluridimensionnelle et qu'elle canalise les migrations vers des voies régulières respectueuses de la dignité humaine, y compris en augmentant les possibilités légales pour les travailleurs migrants. Votre rapporteur estime qu'il est de la plus haute importance de veiller à ce que la coopération en matière de gestion des migrations se fonde sur une approche respectueuse des droits de l'homme qui promeuve la dignité humaine et l'égalité de traitement. Il faut faire en sorte que l'intégration des migrants en Europe et les politiques de migration reposent sur les principes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la démocratie et de la prééminence du droit tout en veillant à la gestion des migrations, à la coexistence pacifique des différentes nationalités au sein de la société et au respect des particularités de chacun. D'une manière générale, la coopération en matière de gestion des migrations devrait s'inspirer des valeurs démocratiques et notamment du respect de la diversité.

87. En troisième lieu, la communauté internationale a un rôle-clé à jouer en vue de promouvoir la définition de normes. Il faudrait tirer pleinement parti des instruments juridiques internationaux existants en vue d'asseoir le statut juridique des migrants. Le plus grand nombre possible de pays européens doivent ratifier les conventions pertinentes et ceux qui l'ont déjà fait doivent incorporer ces instruments dans leur législation nationale et les mettre en œuvre.

88. Malheureusement, les efforts déployés par la communauté internationale en vue de renforcer les droits des migrants et des diasporas n'ont pas été entièrement couronnés de succès; et il reste encore un long chemin à parcourir avant l'adoption d'un cadre général pour les droits des migrants tant réguliers que clandestins au niveau européen<sup>42</sup>. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille n'a été ratifiée que par un très petit nombre d'Etats. Seuls trois Etats membres du Conseil de l'Europe (Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine et Turquie) ont pleinement adhéré à ce traité. La Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 93) n'a enregistré que 11 ratifications à ce jour. D'autres conventions du Conseil de l'Europe ayant un rapport aux migrants n'ont pas, elles non plus, les faveurs des Etats membres. Ainsi, la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166) a-t-elle été ratifiée par 16 pays seulement, et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144) par 8 pays seulement. Votre rapporteur encourage donc les Etats membres à ratifier ces instruments sans délai.

89. En quatrième lieu, fort de l'expérience qu'il a acquise en matière de migrations et développement, le Conseil de l'Europe pourrait contribuer aux débats politiques actuels en élaborant des lignes directrices visant à encourager les diasporas à participer davantage à des projets de développement dans les pays d'origine. Par ailleurs, il devrait travailler à harmoniser plus avant la législation et la pratique en matière de protection des droits de l'homme des travailleurs migrants et des membres des diasporas et encourager, le cas échéant, les membres des diasporas dans les efforts qu'ils déploient en vue d'améliorer la démocratie et les droits de l'homme dans les pays d'origine et dans les pays d'accueil. Plus important encore, il devrait aider les Etats membres à adopter des politiques et à mettre en œuvre des programmes spécifiques en vue d'encourager le retour permanent ou temporaire d'expatriés qualifiés dans leurs pays d'origine et donc de promouvoir l'afflux des cerveaux.

90. Enfin, la création de partenariats internationaux entre les pays de destination, les pays d'origine, de transit et d'accueil constitue un premier pas vers la reconnaissance de la contribution que les migrants apportent au développement. Une telle démarche vaut reconnaissance du partage des responsabilités entre les pays impliqués dans tels ou tels mouvements migratoires ou affectés par eux. C'est pourquoi la communauté internationale devrait faciliter la coopération entre les organisations diasporiques, y compris les organisations professionnelles et d'autres ONG travaillant dans le domaine du développement par le biais d'incitations telles que les fonds de partenariat, qui pourraient permettre aux principales organisations de développement et aux diasporas de coopérer.

91. Votre rapporteur réitère l'idée que l'Assemblée avait déjà exprimée dans sa [Recommandation 1650 \(2004\)](#), selon laquelle le Conseil de l'Europe pourrait servir de vecteur pour l'établissement, sous ses auspices, d'un conseil des Européens à l'étranger, organe qui représenterait les diasporas européennes à l'échelon paneuropéen et qui pourrait organiser à intervalles réguliers un forum des européens de l'étranger.

---

42. La situation de la démocratie en Europe. *Mesures visant à améliorer la participation démocratique des migrants*, rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population, (rapporteur: M. John Greenway, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen), Assemblée Doc. 11625, 6 juin 2008, p. 7.