

Document de réflexion

(Version originale : Anglais)

Table ronde 2 – Mobilité humaine et développement humain

Session 2.1 : *La réduction des coûts des migrations et l'optimisation du développement humain*

Co-présidents de la RT 2.1 : Gouvernements du Sri Lanka, de Suède, des Émirats Arabes Unis

Membres de l'équipe de préparation de la session : Gouvernements d'Afrique du Sud, d'Allemagne, du Bangladesh, du Chili, d'Équateur, d'Espagne, d'Éthiopie, de Grèce, du Kenya, du Japon, du Maroc, de Maurice, du Mexique, de Moldavie ; la Commission européenne et la délégation de l'Union Européenne, l'OIT, l'OIM, l'OMS.

Le Professeur Philip Martin, l'UC Davis et le Docteur Robert Holzmann, la Banque mondiale et le Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée ont apporté leurs expériences et effectué une relecture en qualité de pairs.

Coordinateur de la Table ronde 2 : Dr Irena Omelaniuk

Ce document de référence a été préparé par les co-présidents : les Émirats arabes unis, le Sri Lanka et la Suède en étroite collaboration avec le coordinateur de la TR et avec la contribution essentielle des membres de la TR. Le document est fondé sur des sources ouvertes et ne prétend pas être exhaustif. Il ne reflète pas nécessairement les points de vue des organisateurs du FMMD ou des gouvernements et des organisations impliquées dans les sessions des tables rondes. Toute reproduction partielle ou totale de ce document doit en citer la source.

1. Résumé

Ce document sert de base à la préparation et au débat de la session 2.1 de la Table ronde du FMMD. Il traite des thèmes et des stratégies-clé en vue de réduire les coûts des migrations pour les migrants et d'optimiser le développement humain des migrantes et des migrants dans le contexte de la mobilité transfrontalière. En accord avec l'orientation du FMMD sur les partenariats, il envisage quatre domaines de stratégies en vue d'une action conjointe et complémentaire par les pays d'origine et les pays d'accueil, afin d'augmenter les opportunités et les capacités des migrants et de leurs familles :

- i) Réduire les coûts directs de la migration ;
- ii) Faciliter l'éducation, la formation et la reconnaissance des compétences des migrants et de leurs familles ;
- iii) Garantir la sécurité sociale des migrants ;
- iv) Dispenser des soins de santé aux migrants et à leurs familles.

Cette session complètera les travaux de la TR 1 sur les partenariats et approfondira les Tables rondes précédentes du FMMD sur la mobilité du travail, les migrations régulières, les migrations circulaires et le développement humain, ainsi que les résultats des précédents FMMD, notamment sur la comparaison des schémas de protection sociale des différents pays, ou l'examen de modèles des secteurs public et privé en vue de la réduction des coûts des migrations.

2. Objectifs

Le principal objectif de la RT 2.1 est d'identifier des stratégies réalisables par les gouvernements et la société civile dans le but de réduire les coûts directs des migrations, de faciliter l'éducation, la formation et la validation des compétences, d'offrir la sécurité sociale et les soins de santé, afin d'améliorer les possibilités de développement et la réussite des travailleurs migrants, de leurs familles et de leurs communautés.

3. Antécédents et contexte

La mobilité du travail présente quelques des plus grands défis et des plus grandes opportunités de développement de politiques et de construction de partenariats à l'interface de la migration et du développement. Elle peut apporter des avantages tangibles pour les migrants, leurs familles, les sociétés d'accueil et d'origine, et pour les économies locales et nationales en permettant de remplir des emplois vacants à l'étranger, d'alléger le chômage dans les pays d'origine, d'améliorer les compétences des migrants et de créer des retombées économiques et autres dans le pays d'origine des migrants. Mais elle peut aussi exiger des "coûts" financiers et personnels considérables pour les migrants et leurs familles.

Un point de départ-clé de ce document et de la session de la table ronde est que le développement humain des migrants et leur potentiel de contribuer au développement de leur pays d'origine et de leur pays d'accueil sont étroitement liés aux coûts réels des migrations et tels qu'ils sont perçus. Ces coûts peuvent revêtir de nombreuses formes (i.e. sociales, humaines, financières), ils sont déterminés par de nombreux facteurs, ils peuvent être mesurés de diverses manières et à différentes étapes du cycle de migration et ils sont directement ou indirectement influencés par les politiques et les conditions existantes dans les pays d'origine et de destination.

Plus les migrants ont besoin de dépenser du temps, de l'énergie et des ressources sur les différents coûts de migration, moins ils seront capables de se consacrer à leur propre développement et à celui de leurs familles et de leurs communautés. Ces coûts peuvent être

envisagés comme des “pertes” par rapport aux gains en développement que les migrations peuvent engendrer.

Au moment où la dynamique des migrations change, les coûts qui sont associés aux différentes formes de migration changent également, notamment dans le cas de la migration temporaire peu qualifiée. Si l’abaissement du coût des transports et de la communication ont facilité pour certains la mobilité et/ou la circulation dans le monde, d’autres coûts ont augmenté, comme les frais de recrutement élevés, la baisse des gains en raison de l’absence de reconnaissance des compétences ou des capacités, ou bien les répercussions sociales de la séparation familiale ou encore l’accès restreint aux services sociaux. Dans ce contexte, les pays d’origine et d’accueil pourraient coopérer de façon plus ciblée afin d’adapter leurs politiques aux réalités actuelles et de supprimer les entraves aux migrations peu coûteuses et à fort bénéfice. Comme toujours, il y a lieu d’agir dans le souci de l’égalité entre les hommes et les femmes (voir TR 2.2 pour plus de détails).

Il existe de nombreuses parties prenantes dans ce domaine (les migrants, les gouvernements, les recruteurs, les syndicats, les patrons, les banques et les institutions financières, etc.), qui ont toutes un rôle à jouer pour abaisser les coûts et augmenter les gains de la migration pour le développement.

Les exemples cités dans ce document ne sont en aucune façon exhaustifs, et ont été choisis en raison de leur valeur stratégique et illustrative pour le débat sur la migration et le développement. Ils appartiennent à ce faisceau de preuves croissant qui permettent de dire qu’un environnement favorable en matière de politiques et de droit, apte à réduire les barrières pour une migration et une circulation régulières, sécurisées et abordables, peut également faire progresser les efforts des individus et des sociétés. Des efforts récents, aux échelons régional et international attirent de plus en plus l’attention sur cette question et offrent des orientations utiles aux décideurs.

4. Domaines d’action politique stratégique

i) La réduction des coûts directs des migrations

Des dépenses directes élevées, comme pour les examens de santé, la formation et l’orientation avant le départ, les frais de recrutement, les frais d’obtention de visa, les billets d’avion, etc., peuvent neutraliser les efforts de protection et d’autonomisation des migrants et accroître la probabilité de formes risquées et irrégulières de migration. Elles peuvent entraver la conjonction efficace de l’offre et de la demande d’emploi au-delà des frontières, qui est une condition essentielle d’une bonne intégration dans le pays d’accueil et d’une bonne réintégration au retour dans le pays d’origine. Elles sont également à même de diminuer les capacités des migrants d’épargner et d’envoyer des fonds à leurs familles.

Certaines dépenses directes peuvent être nécessaires pour le bon fonctionnement des systèmes de migration (par exemple, les frais qui aident à couvrir les coûts de gestion et de traitement des demandes de permis de travail), tandis que d’autres ne sont pas indispensables, pas intentionnels et sont même illégitimes (par exemple, des frais excessifs de passeport ou de visa, des pots de vin exigés par les intermédiaires, ou l’incapacité des migrants à faire valoir leurs droits et à réclamer leurs avantages à cause de l’absence d’information et de sensibilisation).

Les coûts directs tendent à augmenter en proportion inverse aux niveaux de compétence des migrants, mais les migrants les moins qualifiés ne reçoivent généralement pas les informations appropriées et ont moins de pouvoir de négociation auprès des recruteurs et des

patrons.¹ Des coûts directs élevés peuvent aussi avoir des effets négatifs sur les conditions préalables et sur le potentiel de développement d'un retour volontaire et de migration circulaire.

La responsabilité de la réduction des coûts de la migration pour le travail incombe à la fois aux pays d'origine et dans les pays de destination. De meilleurs renseignements et de meilleurs conseils avant le départ, et pendant le séjour à l'étranger, peuvent sauver les migrants des pertes financières et sociales injustifiées à toutes les étapes de la migration. Les migrants et les patrons peuvent assumer leur part de responsabilité dans cet état de choses, mais les États sont également responsables de gérer leurs marchés du travail et de protéger les migrants.²

Pour exemple, le droit fédéral du Canada et des États-Unis exige aux patrons de ces pays de couvrir les frais de recrutement et de voyage des travailleurs migrants. Israël et les Philippines possèdent des lois fixant des plafonds de frais de recrutement pour les travailleurs migrants. Dans les Émirats arabes unis, des lois obligent les employeurs à régler la totalité des coûts liés à l'emploi de travailleurs étrangers, y compris les tarifs pratiqués par les agences locales de recrutement. Les recruteurs et autres intermédiaires peuvent tomber sous le coup de règles pour empêcher les tarifs excessifs, mais la question reste de savoir comment faire appliquer ces règles au-delà des frontières ?

En 2009, le Groupe de travail du FMMD sur la protection et l'autonomisation des migrants pour le développement a sollicité une étude de faisabilité de partenariats entre ONG et banques pour offrir des prêts à taux favorable aux migrants bangladais, qui dépensaient un tiers de leurs gains sur une période de trois ans dans les États du Golfe, pour frais de recrutement, de voyage et autres frais connexes. Les prêts aux migrants ne sont pas une idée nouvelle dans les pays d'origine, mais ils ont été sérieusement remis en question en raison des faibles remboursements (voire non-remboursés) et/ou par le refus des banques et d'autres institutions financières de fournir des garanties. Le Sri Lanka offre un schéma de prêts avant le départ à des taux d'intérêt réduits par l'intermédiaire des banques d'État, à partir du moment où le migrant a signé un contrat d'emploi à l'étranger. L'étude de faisabilité de partenariats ONG-banques du Bangladesh propose que des prêts à taux réduits soient offerts au début du processus de recrutement via les ONG qui travaillent déjà dans le domaine de la microfinance dans les villages, en partenariat avec les banques.³

Les Philippines limitent les frais de recrutement à l'équivalent d'un mois de salaire à l'étranger et mettent en oeuvre cette règle du taux maximum grâce à une campagne énergique afin d'informer les migrants, et à une menace de suspendre ou d'annuler les autorisations des recruteurs qui demandent plus. Le gouvernement impose en outre une "responsabilité conjointe et multiple" aux agences de recrutement et aux employeurs étrangers, et le recruteur peut être tenu responsable des violations du contrat du migrant à l'étranger. Ces politiques

¹Comme l'indique le rapport du PNUD sur le développement humain de 2009, les migrants asiatiques qui partent dans le Golfe payent de 25 à 35 pour cent de ce qu'ils espèrent gagner en deux ou trois ans, pour les frais de recrutement et autres.

² Dans certains pays, la loi interdit de demander de l'argent aux travailleurs migrants temporaires qui cherchent du travail à l'étranger. Voir le site Web d'ILOLEX (Base de données sur les normes internationales du travail) sur : <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

³ Les ONG vérifient généralement la validité et les termes des contrats. Les prêts devraient être remboursés via des envois de fonds par les banques, qui déduiraient le coût du prêt avant de détailler le bilan. Les subventions des bailleurs de fonds pourraient lancer des partenariats banque-ONG, qui seraient peu à peu autofinancés. ("Reducing the Cost Burden for Migrant Workers: A Market-based Approach", par Philip Martin, www.gfmdathens2009.org).

semblent avoir un effet de dissuasion sur les tarifs élevés (bien que bon nombre de migrants puissent encore être prêts à payer plus).⁴

Un enjeu-clé, particulièrement pour la migration peu qualifiée, est de concevoir des systèmes qui protègent les migrants des intermédiaires qui les exploitent, et à optimiser les avantages de leur mobilité pour le développement, tout en évitant la sur-réglementation du secteur privé. Des codes de conduite à usage des recruteurs sont une possibilité à envisager. Les pays d'accueil et les employeurs pourraient aussi envisager des mécanismes qui donneraient un accès préférentiel aux migrants qui entrent dans le pays grâce à des intermédiaires autorisés et reconnus.

ii) La facilitation de l'éducation, de la formation et de la validation des compétences pour les migrants et leurs familles

L'éducation, la formation et la reconnaissance des compétences sont des facteurs critiques de la création de liens entre la migration et le développement, soit en raison des résultats positifs de la migration ou parce qu'elles sont les déclencheurs de prises de décision sur les migrations. Elles sont d'une importance cruciale pour le succès du séjour dans le pays d'accueil, pour le retour et la réintégration dans le pays d'origine et pour la circulation des individus et des compétences entre les pays.

Les mécanismes permettant de mieux allier les compétences et les emplois au-delà des frontières incluent les bases de données d'emploi (ex. IMIS entre l'Égypte et l'Italie, mis en œuvre par l'OIM), les centres de ressources de migrants (CRM) dans les pays d'origine et de destination et les observatoires du travail administrés par l'OIT).⁵ Le but est de faciliter davantage la formation, l'amélioration des compétences et le choix de l'emploi en fonction des compétences avant le départ et pendant le séjour dans le pays d'accueil, et dans certains cas, après le retour.

L'Allemagne, par exemple, appuie la création d'un centre de formation et d'information à Shakhreizabz, en Ouzbékistan, qui offre, entre autres, une formation à la création d'entreprise, le renforcement des compétences entrepreneuriales, et des cours d'alphabétisation financière pour les migrants et leurs familles qui reviennent, ainsi que pour les chômeurs locaux. Le Centre d'information du Mali, appuyé par la France, aide à informer les éventuels migrants sur les emplois à l'étranger. Le Centre de ressources du migrant de la République démocratique du Congo aide les migrants de retour, à trouver des emplois et à créer des entreprises, et offre de la formation et des microcrédits pour les femmes. Dans le cadre du partenariat de mobilité UE-Cap-Vert, un Centre d'assistance aux migrants dans le pays d'origine (CAMPO) a été créé au Cap-Vert, grâce à un cofinancement avec l'Espagne, le Portugal et la Commission européenne, afin de préparer les migrants à l'émigration vers l'Union Européenne et à la réintégration sur le marché du travail dans le pays d'origine, après le retour.⁶

Des programmes d'orientation avant le départ et d'information après l'arrivée comprennent des formations à la langue du pays, une formation professionnelle, et le développement de capacités financières et entrepreneuriales. Le séminaire d'orientation avant le départ des Philippines, obligatoire pour tous les travailleurs quittant le pays, inclut des cours d'administration financière et de gestion du stress en même temps qu'un cours élémentaire de

⁴ Les recruteurs philippins doivent déposer une caution, mais il est peu important par rapport au coût potentiel d'un rapatriement ou d'autres sanctions si les migrants déposent une plainte justifiée contre eux (OUMWN, Philippines) (TR 1.3, Bruxelles FMMD).

⁵ Centres de développement des connaissances en formation professionnelle. Observatoire du travail de l'OIT, dans 'Globalisation analyses the situation of work and labour market dynamics in the world'.

⁶ Voir aussi le document du FMMD sur les CRM : http://publications.iom.int/bookstore/free/MRS_40pdf

langue, gratuit pour les travailleurs domestiques. Les partenaires privés jouent également un rôle pour la prestation de ces services. L'OIM, par exemple, vient de piloter un programme de formation en alphabétisation financière à Batangas aux Philippines. Des centres sociaux dans les consulats philippins aident également les migrants et les préparent à leur retour et à leur réintégration. Le gouvernement sri lankais a rendu obligatoire la formation avant le départ pour toutes les migrantes, qui peuvent ainsi recevoir une formation gratuite dans 26 installations au Sri Lanka.

À l'exception de certains accords bilatéraux, il existe peu de mécanismes par le biais desquels les pays d'origine et d'accueil préparent conjointement les migrants à faire coïncider leurs compétences avec les emplois disponibles à l'étranger et à permettre aux migrants d'approfondir leurs compétences alors qu'ils se trouvent à l'étranger pour les utiliser de manière productive à leur retour.

Il est à noter que les accords sur les migrations circulaires que Maurice a négocié avec la France et le Canada incluent des partenariats stratégiques entre le pays d'origine et le pays d'accueil sur la formation professionnelle des migrants. Les accords font partie intégrante de la stratégie mauricienne de développement des ressources humaines, et lient le retour et la réintégration à un renforcement général de l'environnement des affaires dans le pays. En vertu des accords japonais de partenariat économique avec l'Indonésie et les Philippines, le Japon permet aux infirmières et aux prestataires de services de santé de ces pays de travailler en qualité d'assistants dans les hôpitaux japonais pendant 3 à 4 ans, tout en apprenant le japonais (pendant 6 mois) et en améliorant leurs qualifications au niveau des normes locales. Pendant la période de "qualification", les migrants gagnent le même salaire que leurs contreparties japonaises. Les accords espagnols en matière de migration du travail avec la Colombie, l'Équateur, la Mauritanie, le Maroc et le Mali permettent aux migrants de recevoir une éducation et une formation données par des sociétés contractantes, des ONG et des syndicats avant de commencer leur travail. L'initiative de coopération sur l'éducation entre le Mexique et les États-Unis a créé des programmes aux États-Unis en vue de faciliter, aux migrants mexicains, l'accès à l'éducation et d'accroître leur potentiel d'adaptation locale.⁷

L'absence de reconnaissance des diplômes étrangers est aussi une question de développement. Lorsque les certificats étrangers de l'éducation reçue et des travaux réalisés par les migrants ou leurs familles ne sont pas reconnus à l'étranger, leur capacité de gains et d'envoi de fonds sont réduites et il existe alors des possibilités de "gâchis de cerveaux". De même si les capacités ou les qualifications ne sont pas reconnues au retour, il y aura moins d'incitation à revenir ou à circuler. La connaissance de la comparabilité des qualifications entre pays est plus avancée dans les pays de l'OCDE, mais les mécanismes permettant de déterminer la transférabilité des qualifications ou des capacités entre les pays développés et en développement ou entre pays en développement sont encore insuffisants.

Les pays à immigration traditionnelle, comme l'Australie et le Canada possèdent depuis longtemps des procédures, dirigées par le gouvernement (ou dans le cas des États-Unis, une formation fondée sur les instituts d'enseignements supérieur), pour la reconnaissance des qualifications et la certification pour les migrants hautement qualifiés ; de plus en plus de pays d'accueil de migrants établissent des systèmes coordonnés d'évaluation et de validation.

En 2006, la Commission nationale suédoise sur la validation a été chargée d'évaluer comment les diplômes étrangers pourraient être reconnus de manière juste et efficace. En vertu des recommandations de la Commission, le Conseil suédois des migrations a été chargé d'améliorer l'identification des qualifications et de l'expérience de travail des immigrants, de

⁷ Voir les programmes : *Community Plaza*, *IME-Becas Program*, *Open and Remote Higher Education program*, et le programme binational Mexique-États-Unis *Program for Migrant Education* (qui prévoit un schéma d'échange pour les enseignants).

manière précoce et de coopérer étroitement avec le Service public de l'emploi suédois, responsable des activités de placement dans les emplois. En 2009, le Cabinet allemand a adopté une proposition de nouvelle réglementation en vue d'évaluer et de valider l'expérience professionnelle et les études des migrants ; la loi entrera en vigueur en 2011.

Les accord bilatéraux et les partenariats pour la mobilité peuvent être utiles pour renforcer les accords de validation. En Europe, le partenariat pour la mobilité entre l'UE et la Moldavie inclut un projet visant à renforcer les capacités moldaves de gérer les migrations de travail et de retour, entre autres grâce à une meilleure information sur les offres d'emploi et à la validation mutuelle des examens, des diplômes et des certificats dans les États membres de l'UE et sur le marché moldave du travail (pour ceux qui reviennent et pour les migrants potentiels du monde du travail). Une base de données assiste ces actions au moyen d'informations sur les procédures de validation et d'équivalences dans l'UE. Aux États-Unis, le Mexique a piloté avec succès la reconnaissance et la validation des compétences de ses migrants dans des secteurs comme la construction, l'industrie textile, le tourisme et les soins à domicile, en collaboration avec des patrons locaux, des syndicats et des universités.⁸

La question de la validation des compétences reste controversée, surtout en raison des difficultés liées aux comparaisons transfrontalières et de la réglementation par les États ou les autorités fédérales des certificats professionnels. Il faut une plus grande coordination des procédures de validation à l'intérieur des pays et entre les pays, des données sur les bonnes pratiques, des efforts afin de lutter contre la discrimination fondée sur les certificats (« la diplomatie », et la collaboration doit encore être accrue entre les pays d'origine et de destination.

iii) La garantie de la sécurité sociale pour les migrants

L'absence de protection du revenu et autres formes de sécurité sociale peut inhabiliter les travailleurs migrants et réduire leur potentiel de contribution au développement. Elle crée également des distorsions sur les marchés du travail et sur les décisions de migration. Si les migrants ne bénéficient pas pleinement de la sécurité sociale, des allocations de fin de service ou des pensions, ils peuvent alors décider de travailler de manière informelle, ce qui diminue leurs gains et accroît leur vulnérabilité. Il n'existe aucun modèle universel pour garantir la protection du revenu pour tous les travailleurs migrants. Il est clair que la durée du séjour dans le pays d'accueil, le niveau de revenus des travailleurs, leur comportement vis à vis de l'épargne et le contexte du marché du travail dans le pays d'accueil doivent être pris en compte lorsqu'il s'agit de choisir le meilleur modèle.

Un des principaux enjeux de politique consiste à identifier comment les migrants peuvent être couverts efficacement par la sécurité sociale dans plusieurs cas de figure, par exemple pendant des séjours temporaires ou de long terme, et dans des pays ayant ou non des systèmes sociaux fondés sur l'impôt et la feuille de paye.

La sécurité sociale peut avoir des répercussions sur les décisions de mobilité et de circulation. Par exemple, l'absence de transférabilité dans les systèmes de pension de retraite peut avoir pour effet de décourager le retour et les migrations circulaires, et de priver les pays d'origine des retombées bénéfiques pour le développement. D'autre part, les migrants qui restent à l'étranger pendant des périodes prolongées ou successives peuvent choisir de ne pas contribuer au fonds de retraite ou à la sécurité sociale dans leurs pays d'origine, ce qui les oblige à devoir compter sur leurs propres épargnes s'ils décident de rentrer. La coopération bilatérale est une façon de combler les fossés en matière de protection sociale. Par exemple, des migrants qui travaillent dans plusieurs pays pourraient bénéficier d'accords sur un

⁸ Voir le programme mexicain "Program to evaluate and certify Labor Performances".

regroupement, si les avantages totalisés dans plusieurs endroits étaient crédités dans le pays de la dernière installation.

Il existe quelques bonnes pratiques unilatérales, surtout dans les pays à revenu élevé, mais aussi dans certains pays d'origine en développement, comme les Philippines et le Sri Lanka, qui offrent des schémas de cotisations pour la retraite⁹, qui pourraient être envisagés par d'autres pays, y compris dans le cas des couloirs de migration sud-sud.

Les fonds pour le bien-être des migrants offerts par le Bangladesh, le Népal, les Philippines, le Pakistan, le Sri Lanka et la Thaïlande, peuvent aider à protéger les travailleurs migrants temporaires originaires de ces pays. Le Fonds philippin pour le bien-être, par exemple, soutient les migrants et leurs familles au moyen du rapatriement des travailleurs sous contrat dans la détresse physique ou morale, d'une assurance-vie et d'une assurance accident personnelle à l'étranger, de consultations pour les travailleurs en état de détresse, et des conseils juridiques ; en deuxième lieu, des séminaires d'orientation sont organisés avant le départ, des prêts sont prévus avant le départ ainsi que des prêts familiaux en cas d'urgence, des prêts de subsistance pour le développement d'entreprise après le retour du migrant et des bourses pour les familles restées dans le pays. Le Népal a offert des compensations financières aux migrants revenus en raison de la crise économique, qui sont financées en partie par son Fonds pour le bien-être des migrants et en partie par les agences de recrutement.

Les instruments traditionnels de facilitation du transfert des avantages sociaux sont des accords bilatéraux ou multilatéraux entre les pays. Ils se montrent encourageants, par exemple entre les États membres de l'Union Européenne, et ils semblent prometteurs pour les membres du MERCOSUR et de la CARICOM. Mais ils ne sont pas nombreux et ils sont encore moins courants entre les pays à faible revenu et les pays à revenu élevé. Ils varient également beaucoup quant aux avantages qu'ils offrent et au type de coordination mise en place. En général, ils offrent en partie ou totalement la transférabilité des pensions (retraite, incapacité et avantages aux survivants) mais ils sont plus limités voire non existants dans le cas des soins de santé pour le migrant de retour.

La raison principale pour laquelle ces avantages à long terme sont peu transférables réside dans les différences de la conception des avantages, qui rendent tout accord entre pays complexe et long à élaborer, à négocier et à mettre en œuvre. Dans une étude récente, des experts de la Banque mondiale proposent un cadre conceptuel d'analyse des pensions existantes et des programmes de santé, et ils indiquent comment ils pourraient être modifiés afin d'être transférables entre secteurs et entre pays. Pour les pensions de retraite, l'approche de la contribution fixe (cotisations accumulées plus intérêts), suivie par un certain nombre de pays, semble se prêter plus aisément à la transférabilité entre professions et au-delà des frontières. Pour les soins de santé, une réflexion sur cette approche est en cours.¹⁰

Les différences de conception et de gouvernance entre les pays peuvent compliquer la mise en œuvre de schémas unilatéraux et entraver gravement tous les efforts en vue d'arrangements bilatéraux, y compris les accords en matière de sécurité sociale totalisée. Les décideurs

⁹ Voir le manuel OIM-OIT-OSCE sur la migration du travail, Mediterranean edition 2007, Textboxes VII.14 (page 161) et VII.15 (page 163) sur la transférabilité de la sécurité sociale négociée par les Philippines, et d'autres exemples de mesures de sécurité sociale unilatérale par les pays d'origine et d'accueil : <http://www.osce.org/item/28725.html>

¹⁰ Robert Holzmann et Johannes Koettl, "Portability of Pension, Health, and other Social Benefits: Facts, Concepts, Issues", projet de débat révisé (29 juin 2010), Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée, Marseille, 10 mars, 2010. Le professeur Holzmann a également été chargé par les Émirats arabes unis de préparer une étude sur "Social Protection for Temporary Migrant Workers: Conceptual Framework, Country Inventory, Assessment and Guidance" en vue d'appuyer la TR 2.1 et dans le contexte du plan de travail du Groupe de travail du FMMD sur la protection et l'autonomisation des migrants pour le développement.

auraient intérêt à disposer d'un inventaire des modèles des avantages actuellement disponibles, y compris des schémas de règlements de fin de contrat pour les migrants temporaires et circulaires. Toute preuve de l'efficacité (rentabilité) des différents schémas soutiendrait les efforts du FMMD pour comprendre leurs éventuelles effets sur le développement.

iv) Dispenser des soins de santé aux migrants et à leurs familles

La santé est sujet de débat au FMMD, en tant que droit fondamental de l'homme, décisif pour le développement humain et la poursuite des Objectifs du millénaire.¹¹ L'accès des migrants aux services de santé est reconnu comme tout aussi important pour la santé publique, pour réduire les coûts potentiels des migrations pour le migrant et pour la société, et pour autonomiser les migrants et leurs familles pour le développement. Et pourtant l'accès est restreint pour la plupart des migrants, particulièrement pour ceux qui sont sous contrat temporaire et dans les emplois les moins qualifiés, entre autres parce que les services sont trop coûteux, que les horaires de travail ne permettent pas l'accès ou que le migrant n'est pas au courant des soins de santé abordables et subventionnés. Les femmes sont souvent employées dans le secteur informel, à des emplois peu qualifiés, isolés, ce qui rend difficile l'accès aux services de soins de santé (voir aussi TR 2.2).

Pour les travailleurs migrants, la solution dépendra probablement des dispositions qui règnent dans le pays d'accueil en matière de soins de santé. Peu importe si les soins de santé publique sont disponibles pour tous les migrants dans le pays, s'il existe des soins de santé de base restreints pour les travailleurs sous contrat temporaire, s'il y a un accès limité pour certaines nécessités (urgences, santé maternelle et infantile), ou encore un schéma d'assurance maladie obligatoire pour les migrants (comme en Thaïlande), ou une assurance de la part de l'employeur pour les travailleurs temporaires également, tous les migrants doivent être dûment informés de leurs droits et des choix possibles. Les services disponibles doivent être sensibles aux difficultés des migrants (ex. adaptés à leur langue et à leur culture).

Au Canada, la Maple Leaf Food Processing Company a inscrit ses travailleurs temporaires mauriciens au schéma d'assurance médicale de l'entreprise, avec cotisations de l'employeur et de l'employé. Mais ces modèles ne sont pas toujours disponibles pour les travailleurs saisonniers ou temporaires peu qualifiés, qui peuvent avoir besoin d'une assurance maladie de base spéciale. Certains pays d'origine, comme les Philippines ou le Sri Lanka, offrent leur assurance publique aux travailleurs à l'étranger (gratuite pour les travailleurs en situation régulière, dans le cas du Sri Lanka). Ils offrent également des informations avant le départ et une formation en santé dans le cadre des migrations, y compris en santé reproductive et VIH/SIDA. Certains s'attachent également à la santé des migrants qui reviennent, en raison du mauvais état de santé de beaucoup de ces derniers.

Le Mexique et les États-Unis ont conçu des stratégies transfrontalières conjointes afin de préserver, d'améliorer et de soigner la santé de la population mexicaine migrante. Ces stratégies incluent l'information, l'orientation vers le personnel de santé, l'engagement des réseaux locaux de migrants et l'accès aux services, ainsi que la formation et les directives pour les prestataires de services.

Dans les Émirats arabes unis, un nouveau projet de loi visant à protéger les droits des travailleurs domestiques est examiné au Parlement. Cette loi complète le contrat unifié entré en vigueur en 2007 dont le but était de spécifier les droits et les devoirs des travailleurs domestiques et d'inclure une disposition d'assistance médicale. Le projet de loi autorise les inspecteurs du ministère de l'Intérieur à rencontrer les travailleurs domestiques afin de faire appliquer ces dispositions.

¹¹ Voir TR 2.1 Document de référence pour le FMMD d'Athènes 2009 (www.gfmdathens2009.org).

Selon le droit national espagnol, y compris la Loi organique sur les libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale, tous les migrants inscrits auprès des autorités municipales ont droit aux soins de santé, de la même manière que les citoyens espagnols. Dans le cadre du Plan stratégique espagnol pour la citoyenneté et l'intégration, le ministère du Travail et de l'Immigration et les autorités sanitaires andalouses offrent un "Cours de formation à l'intention des formateurs en compétences interculturelles" afin de mieux gérer la diversité culturelle en matière de soins de santé.

Aucune évaluation n'a encore été faite des modèles de soins de santé les plus rentables pour différents types de migrants, de la façon dont ils fonctionnent sur le terrain, ni du rôle que jouent les partenaires privés pour les mettre en œuvre. Certains systèmes qui offrent aux migrants un accès universel aux soins de santé n'ont pas eu le résultat escompté à cause de politiques peu précises en matière d'enregistrement/documentation des travailleurs migrants, et à cause de la réticence des migrants au moment de l'enregistrement.

Mais les soins de santé des membres de la famille restés au pays et de ceux qui les accompagnent sont également essentiels pour les travailleurs migrants. Leur assurance maladie dans le pays d'accueil va-t-elle être reportée dans leur pays d'origine ? Si ce n'est pas le cas (pour la majorité), quelles sont les dispositions existantes en vue d'une assurance volontaire dans le pays d'origine et notamment dans le cas où il y a peu ou pas de couverture santé disponible pour les ressortissants ? Vous trouverez dans l'Annexe 1 une liste plus détaillée d'exemples de réponses mondiales sur la santé des migrants.

Espérons que les leçons tirées des accords passés et en cours, et des initiatives politiques examinées au FMMD, dont certaines sont soulignées dans ce document, aideront la session à réunir plus de preuves empiriques de "bonnes pratiques".

5. Questions en vue d'orienter le débat

1. Comment les gouvernements peuvent-ils garantir que les recruteurs et autres intermédiaires maintiennent les dépenses de migration des migrants au niveau le plus bas ?
2. Quels sont les modèles/systèmes efficaces (rentables) permettant d'offrir sécurité sociale et soins de santé aux travailleurs migrants et à leurs familles, à la fois en situation temporaire ou de long terme ?
3. Quels autres domaines de politiques affectent les coûts de la migration et la capacité des migrants et de leurs familles de choisir d'émigrer et de circuler dans la poursuite de meilleures perspectives d'avenir ?

6. Résultats possibles des débats de la TR

1. Promouvoir des systèmes de suivi et d'autorisations pour les recruteurs et autres intermédiaires du marché du travail.
2. Élaborer des "codes de conduite" pour les recruteurs.
3. Explorer des approches novatrices afin d'offrir aux migrants des prêts à faibles intérêts.
4. Promouvoir des mécanismes de coopération entre les pays d'origine et les pays d'accueil afin de mieux pourvoir l'appariement des emplois et reconnaître les compétences.
5. Élaborer un manuel sur les partenariats en vue de donner une sécurité sociale aux migrants, y compris aux migrants temporaires ou circulaires.
6. Promouvoir la transférabilité des retraites et autres droits sociaux.

7. Promouvoir des guichets d'information dans les pays d'origine et dans les pays d'accueil afin de donner des renseignements sur la migration et le retour (et sur les migrations circulaires) en vue de minimiser "l'asymétrie de l'information" destinée aux migrants.
8. Évaluer les modèles rentables de soins de santé pour différents types de scénarios de migration.

(14 Octobre 2010)