

Bureau international du Travail

Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée

Résumé¹

Vue d'ensemble

Chaque année, des millions d'hommes et de femmes quittent leur foyer et leur pays dans l'espoir d'améliorer leur sort et celui de leur famille. La plupart d'entre eux sont poussés par la perspective de salaires plus élevés et de possibilités accrues, mais certains sont contraints d'émigrer pour échapper à la famine, survivre à des catastrophes naturelles et fuir la violence des conflits ou des persécutions. Les flux transfrontières de personnes se sont beaucoup accrus au cours des dernières décennies; c'est ainsi qu'en 2000, on comptait 175 millions de migrants internationaux – soit l'équivalent d'une population qui se situerait au cinquième rang des pays les plus peuplés du monde. Sur ce nombre de migrants, 86 millions étaient des travailleurs migrants. Outre les mouvements migratoires traditionnels du Sud vers le Nord, on note des migrations de plus en plus considérables dans les pays en développement.

Les schémas des migrations actuelles sont étroitement liés aux caractéristiques de la mondialisation, notamment aux possibilités de voyager plus facilement et à meilleur compte, ainsi qu'à une meilleure connaissance des modes de vie dans les pays plus riches grâce aux médias et aux moyens de communications. L'écart toujours plus grand entre les régions riches et pauvres de la planète incite également des personnes à chercher des possibilités économiques ailleurs. Ces facteurs, auxquels s'ajoute le vieillissement de la population dans nombre de pays, portent à penser que les migrations continueront à augmenter.

Jusqu'ici, les migrations ont eu un effet bénéfique pour les pays hôtes ainsi que pour les migrants eux-mêmes. Bien des craintes qui entourent l'incidence de l'immigration dans les économies développées sont sans fondement ou bien exagérées. Par exemple, les données ne prouvent pas que l'immigration réduit sensiblement les salaires ou accroît le chômage. L'incidence économique est en revanche moins distincte dans les pays d'origine. Parmi les avantages figurent les envois de fonds, un taux de chômage moins élevé, une diminution des pressions démographiques et les connaissances apportées par les migrants qui rentrent au pays. Au rang des inconvénients, on peut noter que l'émigration entraîne souvent une perte de travailleurs qualifiés et de jeunes gens dynamiques. Elle peut aussi réduire la production d'un

¹ Le Conseil d'administration du BIT a décidé lors de sa 283^e session en mars 2002 d'inscrire à l'ordre du jour de la 92^e session (2004) de la Conférence internationale du Travail une discussion générale sur les migrations de travailleurs fondée sur une "approche intégrée". Les thèmes devant être abordés sont notamment les migrations de travailleurs à l'ère de la mondialisation, les politiques et structures en vue d'une meilleure gestion des migrations pour l'emploi et l'amélioration de la protection des travailleurs migrants par l'activité normative. Ce document est un résumé d'un document préparé par le Bureau pour la discussion devant avoir lieu durant la Conférence internationale du Travail.

pays et les recettes fiscales. Néanmoins, les décideurs politiques de la plupart des pays en développement ont tendance à estimer que les avantages l'emportent sur les inconvénients.

Motifs de préoccupations

Il y a toutefois lieu d'être préoccupé par l'évolution des migrations. L'accroissement des migrations clandestines, y compris le trafic d'êtres humains, menace les droits de l'homme et confronte les gouvernements et la communauté internationale à de nouveaux défis. Un nombre toujours plus élevé de migrants sont vulnérables, essentiellement en raison de leur situation irrégulière ou de la nature de leur travail, et beaucoup d'entre eux sont victimes de discriminations. Les bouleversements sociaux engendrés par les migrations tant dans les pays exportateurs que dans les pays importateurs de main-d'œuvre sont considérables et déstabilisants. L'intégration de personnes de cultures, d'origines et de races différentes s'est avérée difficile. La montée de mouvements politiques extrémistes racistes et xénophobes reste préoccupante.

Les systèmes de gestion des migrations ne sont pas coordonnés et, dans bien des cas, ne fonctionnent pas. Par le passé, les pays ont coopéré pour gérer les migrations en concluant des accords bilatéraux, et l'OIT les a encouragés dans cette voie. A l'heure actuelle, la portée de tels accords reste toutefois limitée, étant donné la diversité des sources des flux migratoires. En outre, bien que de multiples normes internationales visent à protéger les droits des migrants, ces normes ne sont pas appliquées de manière appropriée.

Comme le montrent les efforts de coopération régionaux, la gestion des flux migratoires et la protection des droits des migrants requièrent une coopération multilatérale, cette coopération permettant d'accroître les avantages des migrations et d'en réduire les aspects négatifs. Il est nécessaire d'accorder un large soutien aux politiques nationales et internationales afin que les migrations constituent une force de croissance et de développement et ne conduisent pas à l'exploitation ni aux violations des droits de l'homme. Il convient d'impliquer un certain nombre de groupes, d'institutions et d'intérêts si l'on veut que cet appui soit solide et large. La participation des partenaires sociaux est d'importance à cet égard.

L'OIT peut jouer un rôle dans ce processus – en participant à l'élaboration de normes internationales, en fournissant des données et des analyses de questions complexes liées aux migrations contemporaines, en offrant une base de discussion et en encourageant l'implication des partenaires sociaux. Il ressort de l'Enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre que les mandants sont très demandeurs de coopération technique et de conseils pour l'élaboration des politiques en la matière. Après avoir examiné ce rapport, la Conférence internationale du Travail pourrait proposer un plan d'action qui mobilise tous les mandants, implique aussi d'autres organisations et s'inspire du travail en cours au sein de l'OIT, y compris en relation avec des organismes internationaux. La création d'un forum international sur les migrations de travailleurs pourrait faire partie de ce processus.

Tendances des migrations de main-d'œuvre

Le nombre d'immigrés actifs dans le monde est estimé à plus de 86 millions, dont 32 millions dans les régions en développement. Si l'on tient compte des personnes inactives, en l'an 2000, quelque 175 millions de personnes résidaient dans un pays différent de celui où elles sont nées ou dont elles relèvent par la nationalité, soit trois pour cent de la population mondiale. Au cours de la décennie écoulée, le nombre de migrants a augmenté au rythme d'environ six millions par an, soit un taux de croissance plus rapide que celui de la population mondiale. Toutefois, depuis 1990, le commerce mondial s'accroît à un rythme plus de deux fois supérieur au taux de croissance du produit intérieur brut mondial, tandis que les flux nets d'investissements vers les pays en développement ont été multipliés par huit par rapport à leur niveau des années quatre-vingt.

Toutes les migrations n'interviennent toutefois pas entre des régions ayant des niveaux de revenu très différents. Près de la moitié des migrants déclarés se déplacent d'un pays en développement vers un autre pays en développement, et d'importants mouvements de travailleurs ont lieu entre pays voisins sur plusieurs continents.

Aujourd'hui, l'éventail des travailleurs migrants englobe des travailleurs non qualifiés, des spécialistes, des techniciens, des membres de professions libérales et des cadres. Bien que les flux de migrations soient constitués principalement par des personnes qui se déplacent pour accepter des emplois non qualifiés délaissés par les ressortissants du pays d'accueil, les schémas ne sont pas uniformes. De 1995 à 2000, dans un certain nombre de pays de l'OCDE, par exemple, l'arrivée de migrants ayant un niveau élevé de qualification l'a emporté sur celle des migrants non qualifiés.

Au cours des dernières années, un plus grand nombre de femmes ont migré seules, en qualité de soutien de famille. Les pays de destination les plus développés connaissent un vieillissement de la population qui accroît la demande de travailleuses dans les services de santé, tandis que l'augmentation de la prospérité dans certains pays en développement a créé des emplois de travailleuses domestiques. Dans le même temps, on observe une féminisation générale de la main-d'œuvre, en particulier dans les industries de transformation à forte intensité de travail, ainsi que dans de nombreux services.

Raisons à l'origine des migrations

Les raisons qui conduisent à la migration sont nombreuses et complexes, et les explications globales peuvent ne pas s'appliquer à toutes les personnes. La pauvreté, les guerres, la famine et la répression jouent un rôle important, mais il y a d'autres facteurs déterminants: les pressions démographiques exercées sur des ressources naturelles très insuffisantes; l'inégalité croissante des salaires ou des revenus entre les pays pauvres et les pays riches; le vieillissement rapide de la population active et les pénuries de main-d'œuvre dans nombre de pays; l'accélération de l'urbanisation; la diminution rapide des coûts de voyage et de communication; les liens de plus en plus étroits établis entre les pays par le commerce et le tourisme; le refus de reconnaître les droits de l'homme dans certains pays; le renforcement de réseaux déjà établis par d'anciens migrants.

Les migrations reflètent en partie le fait que les gains économiques résultant de l'intégration progressive dans l'économie mondiale ne profitent pas encore à nombre de pays et de personnes les plus pauvres. Malgré la progression des revenus dans les pays en développement les plus peuplés – Chine et Inde –, l'écart entre les pays riches et les pays pauvres reste considérable en ce qui concerne le revenu par habitant. Comme l'indique le Directeur général du BIT Juan Somavia, «... du point de vue des gens, le plus grand échec structurel de l'économie mondiale est son incapacité à créer assez d'emplois à l'endroit même où les gens vivent.»

Un aspect important des migrations est maintenant celui des travailleurs en "situation irrégulière". Le terme couvre une variété de situations, allant des migrants qui arrivent dans un pays sans être munis de documents d'immigration en règle, jusqu'à ceux qui travaillent alors qu'ils ne disposent que d'un visa de touriste ou qui restent sur place une fois que leur visa est échu. Les informations dérivant des programmes de régularisation et d'autres sources portent à penser que 10 à 15 pour cent des migrants sont en situation irrégulière. Les pays développés comme ceux en développement sont touchés par le phénomène.

Les flux de migrations clandestines montrent que la demande de travailleurs migrants en situation régulière n'est pas satisfaite par l'offre et que les migrants comblent l'écart entre les programmes politiques et les réalités économiques. Pour se déplacer sur de longues distances,

les trafiquants peuvent exiger entre 200 et 300 dollars pour aider les migrants à franchir une frontière, ou près de 30 000 dollars pour les transporter d'Asie de l'Est en Amérique du Nord ou en Europe.

Quête de travail décent

L'accroissement des migrations semble devoir se poursuivre pour diverses raisons. En plus des disparités économiques de plus en plus grandes mentionnées plus haut, on note un déficit de travail décent dans beaucoup de pays en développement, avec des pertes ou une création insuffisante d'emplois. Dans un certain nombre de cas, la situation s'est aggravée avec un commerce plus libre qui nuit aux industries et à l'agriculture nationales, alors que des programmes d'ajustement structurel réduisent les dépenses gouvernementales devant atténuer le chômage qui en résulte. La dégradation de la situation déjà pénible des agriculteurs dans beaucoup de pays en développement encourage l'exode vers les centres urbains, et certains de ces anciens habitants de zones rurales préfèrent parfois se rendre à l'étranger, tout particulièrement si l'offre d'emplois n'est pas suffisante dans les villes de plus en plus peuplées de leur propre pays.

Simultanément, la population des régions moins développées augmente près de six fois plus rapidement que celle du monde développé, un décalage qui dans l'ensemble va persister jusqu'en 2050 environ. Le vieillissement des populations se manifeste plus ou moins partout, le processus étant beaucoup plus marqué en Europe et au Japon. En raison des taux de fécondité actuels, les migrations vers quelques pays européens devraient tripler pour que la population puisse se maintenir aux niveaux de 1995.

Les schémas actuels des migrations, qui reflètent essentiellement des initiatives individuelles ou familiales, sont en contraste frappant avec les années 50 et 60, quand une proportion importante des migrations intervenaient dans le cadre d'accords bilatéraux conclus entre les gouvernements. Ces accords impliquaient des programmes nationaux visant à faire venir des migrants, et l'Etat participait activement à l'organisation et la surveillance du recrutement, de l'emploi et des retours. Vers le milieu des années 70, le système bilatéral s'est effondré, quand la demande de travailleurs migrants a fléchi en raison du choc pétrolier et de la récession mondiale. Aujourd'hui, la plupart des politiques de migrations de main-d'œuvre sont unilatérales, les pays d'accueil faisant connaître leurs programmes d'admission de migrants sans chercher à conclure d'accords avec les pays d'origine. Cela signifie que les pays d'origine sont également contraints d'agir unilatéralement pour essayer de gérer le processus d'émigration. Certains pays asiatiques, notamment l'Indonésie, les Philippines et Sri Lanka, réglementent et supervisent étroitement le recrutement de leurs ressortissants décidés à travailler à l'étranger.

L'action multilatérale s'est articulée avant tout sur la formulation de normes internationales. L'OIT a fait œuvre de pionnier avec deux conventions – la convention n° 97 sur les travailleurs migrants, 1949, et la convention n° 143 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975. En 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une nouvelle convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, entrée en vigueur en 2003. Une Commission mondiale sur les Migrations a été constituée en décembre 2003 et les migrations ont été incluses dans les travaux de la Commission sur la Sécurité humaine et ceux de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation instituée par l'OIT. De plus, des consultations régulières ont lieu entre les agences internationales qui s'occupent des migrations.

Les migrations et leurs conséquences

Les migrations sont un aspect du développement économique qui peut avoir à la fois des conséquences positives et négatives pour les pays d'origine et de destination. Les faits

montrent que le résultat dépend de la capacité des pays à concevoir des politiques d'ajustement pour que les migrations puissent être envisagées comme profitant à tout le monde.

Incidences sur les pays de départ

L'émigration peut contribuer à réduire les pressions exercées par la démographie et la main d'œuvre dans les pays d'origine, bien que l'impact soit en général peu important, car ceux qui partent ne représentent qu'une faible proportion de la population totale. En fait, certains des pays qui affichent les taux d'émigration nette les plus élevés sont aussi ceux qui connaissent des problèmes de chômage insolubles.

Les envois de fonds des émigrés ont des conséquences beaucoup plus significatives. Une étude récente de la Banque mondiale intitulée *Global Development Finance 2003* a montré que les envois de fonds sont la deuxième source la plus importante de financement extérieur des pays en développement après les investissements directs. Les envois de fonds semblent aussi être moins volatils que les flux de capitaux. Etant donné que les envois de fonds vont directement aux ménages et contribuent à leur forte propension à consommer, ces envois de fonds ont un effet démultiplicateur sur l'économie d'un pays.

En plus de ces contributions financières directes, les migrations conduisent à la formation de communautés transnationales qui soutiennent le développement économique du pays. Les communautés de migrants à l'étranger, ainsi que les migrants revenus au pays, deviennent une source d'idées nouvelles et d'investissements. On estime, par exemple, que les 55 millions de Chinois vivant à l'étranger ont investi quelque 60 milliards de dollars en Chine. Les migrants qui reviennent au pays rapportent leurs économies et leurs qualifications. Les gouvernements des pays d'origine s'intéressent de plus en plus à la valeur potentielle des communautés transnationales, tandis que les migrants eux-mêmes constituent des associations et des réseaux à l'étranger. Un exemple est fourni par l'Union africaine, qui a invité la diaspora africaine à prendre part activement au développement de la région et qui a accepté d'amender la charte de l'Organisation à cet effet.

Une attention considérable est accordée à l'émigration de personnes qualifiées, souvent appelée « exode des compétences », qui ne cesse de s'accroître depuis le début des années 90. Son incidence sur les pays d'origine varie en fonction du niveau de développement, du type de secteurs concernés, des modalités de financement de l'éducation, ainsi que de la nature de la migration, temporaire, permanente ou circulaire.

L'exode des compétences peut provoquer des cercles vicieux qui ralentissent le développement. Par exemple, l'émigration de médecins et de personnel infirmier africains a pour conséquence une détérioration de la santé à un moment où il faut davantage de soins pour lutter contre le SIDA et continuer à organiser des campagnes de vaccination. La capacité à promouvoir le développement et la formation universitaire peut aussi souffrir de l'exode. Selon une estimation, 400.000 scientifiques et ingénieurs des pays en développement travaillent pour la recherche-développement dans des pays industrialisés, contre environ 1,2 million de leurs collègues restés dans le pays d'origine. En outre, les sociétés qui financent la formation auront peut-être des difficultés à recouvrer leur investissement si les travailleurs formés s'en vont régulièrement.

Il n'en reste pas moins que l'exode de personnes ayant un bon niveau de qualifications peut aussi mettre en jeu des forces qui contribuent à la croissance économique. Les migrants qui reviennent au pays rapportent des qualifications et une expérience de travail de l'étranger. La promesse de revenus plus élevés devant résulter des migrations peut encourager davantage d'investissements dans l'éducation, publique et privée, que cela n'aurait été le cas. Outre les envois de fonds, les expatriés peuvent transférer des connaissances, des technologies et des

investissements aux pays d'origine. Les migrations massives de travailleurs de l'informatique d'Asie ont été salutaires pour les pays d'origine, notamment sous la forme de transferts de compétences, de dispositifs d'externalisation et de flux d'investissements.

Il est difficile de tirer des conclusions générales en ce qui concerne l'impact de l'émigration sur le niveau global de performance économique. Les liens entre les migrations et le commerce, les exportations, les taux de croissance et le revenu par habitant sont complexes. Par exemple, les envois de fonds peuvent faire monter la valeur extérieure de la monnaie d'un pays, ce qui rend les exportations moins compétitives et accroît la dépendance des importations. Une plus grande intégration économique, tout particulièrement par la suppression des entraves au commerce, peut réduire les facteurs qui poussent à l'émigration, comme cela a été le cas au sein de l'Union européenne. En revanche, en Amérique du Nord, la période qui a suivi immédiatement la conclusion de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) semble avoir été marquée par un accroissement des migrations du Mexique vers les Etats-Unis. D'autres facteurs, notamment la proximité géographique, les migrations au sein même d'un pays et les transferts budgétaires, jouent incontestablement un rôle.

De même, rares sont les éléments probants susceptibles de démontrer que les importants volumes de fonds envoyés par les migrants dans certains pays ont amélioré les résultats économiques de ces derniers. Il n'en reste pas moins vrai que les responsables politiques estiment pour la plupart que toute déperdition en capital humain est plus que compensée, au moins à court terme, par les gains résultant des envois de fonds et autres formes de liens.

Toutefois, les migrations de travailleurs entraînent aussi des coûts sociaux considérables parce qu'elles séparent les familles et les communautés. Outre les difficultés auxquelles se heurtent les familles monoparentales, le départ de travailleuses peut signifier que les enfants seront élevés sans la présence ni de leur père ni de leur mère. Certains de ces enfants quitteront peut-être l'école et se retrouveront dans des situations vulnérables, souffriront de négligence et de mauvais traitements. Certaines femmes migrantes vivent également des expériences traumatisantes, telles que violences sexuelles, autres formes de violence et éclatement de la famille.

Conséquences pour les pays d'accueil

Dans les pays d'accueil, l'attention du public porte en général sur les effets sociaux, plutôt que sur les effets économiques des migrations. Il peut s'avérer difficile de s'adapter à des personnes d'origine ethnique différente, qui n'ont pas toujours les mêmes valeurs culturelles. Beaucoup de sociétés sont parvenues à gérer ce processus, et certains pays, tels que le Canada, peuvent se féliciter d'une accentuation de la diversité. Des transformations sociales peuvent intervenir très rapidement – aujourd'hui, la diversité culturelle est bien plus importante qu'autrefois, même dans des pays qui voici dix ans ne se considéraient pas comme des pays d'immigration. Mais l'immigration déclenche également quelques réactions négatives, qui prennent parfois la forme du racisme et de la xénophobie, surtout lorsque les ressortissants nationaux estiment que les immigrants occupent des emplois à leur place.

Les effets économiques de l'immigration dans les pays d'accueil sont surtout bénéfiques, les nouveaux venus rajeunissant les populations et stimulant la croissance sans engendrer l'inflation. Après la Seconde Guerre mondiale, les travailleurs migrants ont contribué à la croissance soutenue de l'Europe pendant une trentaine d'années. En Asie de l'Est et de l'Ouest, dès les années 1970, les travailleurs migrants ont prêté leur concours à la transformation des villes qui, presque du jour au lendemain, se sont muées en métropoles étincelantes, tandis qu'en Amérique du Nord les migrants à destination du Canada ou des Etats-Unis ont renouvelé et redynamisé la population et l'économie, génération après génération.

Il arrive toutefois que certains groupes de travailleurs nationaux se sentent désavantagés, surtout les moins qualifiés, parmi lesquels peuvent se trouver d'anciens migrants. L'impact global des migrations sur les salaires et l'emploi dépend des conditions du marché du travail existantes, des niveaux de qualifications des travailleurs migrants et du fait qu'ils sont des travailleurs temporaires ou non.

On pense souvent que l'immigration réduit les salaires des travailleurs nationaux ayant les mêmes qualifications et par conséquent aggrave la répartition des revenus. Des études effectuées tant en Europe de l'Ouest qu'aux Etats-Unis soulignent la très faible incidence de l'immigration sur les salaires, certaines montrant que les salaires des travailleurs mieux qualifiés ont même augmenté pendant des périodes de forte immigration. En ce qui concerne l'emploi, il ne fait pas de doute que des entreprises embauchent par moment des travailleurs étrangers à la place de travailleurs nationaux. Cela n'implique pas forcément une augmentation du chômage global. Si l'immigration contribue à l'expansion économique, la création d'emplois peut réduire le chômage pour tous les travailleurs. Des études de l'OCDE sur la corrélation entre le chômage et l'immigration dans un certain nombre de pays sont arrivées à des conclusions positives.

Une autre préoccupation économique est la mesure dans laquelle les migrants accueillis dans un pays contribuent aux finances publiques. Cela dépend beaucoup de l'âge des immigrés et des caractéristiques des systèmes sociaux et fiscaux. Une étude en Allemagne, par exemple, montre qu'une personne qui a immigré à l'âge de 30 ans apportera une contribution nette de 110.000 euros durant le restant de sa vie, tandis qu'un enfant de moins d'un an représentera une charge nette de 60.000 euros pour les finances publiques. Au Royaume-Uni, une étude du service britannique de l'immigration (Home Office) a estimé qu'en 1999/2000, les migrants avaient acquitté des impôts pour un montant de 31,2 milliards de livres sterling, tandis qu'ils avaient consommé pour 28,8 milliards de livres sterling de prestations sociales et de services publics. Comme dans la plupart des pays, les migrants en Allemagne arrivent en général quand ils sont en âge de travailler, et leur contribution s'avère dans l'ensemble supérieure aux coûts qu'ils engendrent. Dans certains pays toutefois, ils dépendent plus des services sociaux que les travailleurs nationaux, ce qui entraîne un fléchissement des prestations auxquelles les nouveaux migrants pourraient prétendre.

Il est essentiel que les calculs économiques relatifs à l'immigration tiennent aussi compte des situations démographiques des pays d'accueil. En raison du vieillissement de la population en Europe, on se soucie beaucoup de la façon dont on parviendra à maintenir les niveaux de vie et de sécurité sociale. Une analyse réalisée par le BIT a montré qu'avec des politiques inchangées, les 15 pays de l'Union européenne (avant l'élargissement) auraient besoin d'un accroissement démographique net d'environ 388 millions au cours des 50 prochaines années pour conserver les systèmes de sécurité sociale et le niveau de vie actuels. L'augmentation de l'âge de la retraite à 65 ans réduirait toutefois le nombre d'immigrés nécessaires à 112 millions. Ces chiffres portent à penser que pour les régions qui ont une population vieillissante, l'immigration contrôlée constituera probablement l'un des éléments à prendre en compte dans une combinaison prudente des politiques. Un équilibre devra être trouvé entre l'acceptation d'un taux de croissance plus faible, l'accueil de migrants de remplacement et l'accroissement des taux de participation de la population active, y compris l'investissement en faveur d'une productivité accrue des travailleurs plus âgés.

Tout comme les choix politiques détermineront les niveaux futurs de l'immigration en Europe, les décisions gouvernementales exerceront également une influence sur les apports sociaux des migrations. Des niveaux similaires d'immigration ont eu des répercussions différentes sur certains pays, en fonction de leur histoire, de leurs politiques et de leur identité nationale. La « ghettoïsation » de minorités, par exemple, n'est pas un résultat naturel de l'immigration. Elle peut être due à une attention insuffisante accordée à l'intégration, y compris lorsqu'on élabore des programmes bien intentionnés de construction de logements bon marché. Le degré de

mobilité sociale des immigrants peut aussi varier d'un pays à l'autre, même s'il existe des similarités entre le passé économique et le niveau d'éducation des nouveaux venus et ceux des travailleurs nationaux. Cela montre que les politiques et les attitudes des pays d'accueil peuvent jouer un rôle important pour l'évolution de l'immigration.

Travailleurs migrants – Conditions et traitement

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les migrations internationales pour l'emploi augmenteront probablement à l'avenir et devraient profiter tant aux pays d'origine qu'aux pays d'accueil, ainsi qu'aux migrants eux-mêmes. Une condition préalable pour la gestion de ces avantages est d'assurer des conditions de travail décentes aux migrants. En dépit des expériences positives faites par beaucoup d'entre eux, une proportion élevée de migrants se trouve confrontée à des situations d'abus et d'exploitation. Il peut s'agir de travail forcé, de bas salaires, de mauvaises conditions de travail, d'absence quasi-totale de protection sociale, du refus de reconnaître la liberté syndicale et les droits syndicaux, de discrimination et de xénophobie, ainsi que d'exclusion sociale.

Des écarts de conditions de travail et de traitement existent entre les travailleurs migrants eux-mêmes et entre les migrants et les travailleurs nationaux. Alors que certaines de ces disparités peuvent résulter du statut de migrant, des profils de qualifications, du type de travail et du secteur d'emploi, il en est qui sont dues à une différence de traitement délibérée.

Les taux de chômage, la sécurité de l'emploi et les salaires diffèrent souvent entre travailleurs migrants et travailleurs nationaux. Par exemple, le taux de chômage des migrants, hommes et femmes, dans les pays de l'OCDE était en moyenne presque deux fois plus élevé que celui des non-migrants. Par rapport aux travailleurs nationaux et la plupart des travailleurs migrants permanents, les conditions de travail des migrants temporaires sont en général très précaires. Souvent leur statut ne leur permet pas de bénéficier de la sécurité sociale et des prestations liées à un emploi de plus longue durée. La précarité des migrants en situation irrégulière et des personnes victimes de la traite est encore plus flagrante, car ils sont exposés aux conditions de travail et de traitement les plus dures.

Du temps des accords bilatéraux relatifs aux travailleurs migrants, les services publics de l'emploi jouaient un rôle important dans le recrutement et veillaient à ce que les travailleurs migrants aient un contrat précisant le salaire et les conditions de travail. Aujourd'hui, des agences de recrutement qui perçoivent des frais de recrutement s'occupent de plus en plus des mouvements transfrontaliers. Elles adoptent parfois des pratiques contraires à l'éthique et favorisent les migrations irrégulières, ce qui porte gravement préjudice aux migrants. Certaines de ces agences offrent aux travailleurs des emplois non existants et fournissent de fausses informations. Beaucoup d'entre elles demandent des frais de gestion excessifs pour leurs services.

Bien des travailleurs migrants se heurtent à des obstacles juridiques et pratiques pour exercer leur droit de s'organiser et de former des syndicats. Ceux qui sont en situation irrégulière ne sont en général pas en mesure de revendiquer leurs droits. Beaucoup de travailleurs ne bénéficient pas de protection juridique contre la discrimination. Selon l'Enquête sur les Migrations internationales, près de la moitié des répondants ont indiqué que leur législation nationale contenait des dispositions permettant de protéger tous les travailleurs contre la discrimination. Dans environ un tiers des pays, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux travailleurs nationaux et aux travailleurs migrants en situation régulière. Les travaux de recherche effectués par le BIT dans plusieurs pays industrialisés ont mis en évidence le refus systématique d'engager des jeunes candidats du sexe masculin parmi les migrants ou des personnes appartenant à des minorités ethniques pour des emplois semi-qualifiés.

Secteurs spécifiques

Les travailleurs migrants ont tendance à être concentrés dans quelques secteurs de l'économie que dédaignent les travailleurs nationaux. Ces secteurs se caractérisent en général par un travail saisonnier, de petites unités de production livrées à une concurrence intense au bout des chaînes mondiales de production, un faible coefficient de technologie et un fort taux de renouvellement de personnel. Les principaux secteurs sont l'agriculture, la construction, les industries de transformation à forte intensité de main-d'œuvre et les services, dans lesquels on trouve certains des travailleurs migrants les plus vulnérables, tout particulièrement les travailleuses domestiques en situation irrégulière et les personnes victimes de la traite.

Le travail agricole est très dangereux et compte plus de la moitié des emplois qui sont la cause d'accidents mortels chaque année, selon les estimations du BIT. Ce secteur compte une forte proportion d'enfants, souvent des enfants de travailleurs migrants. De plus, les salaires et la protection de l'emploi des travailleurs agricoles embauchés ont diminué, en partie en raison d'une concurrence mondiale accrue qui oppose les agriculteurs des pays en développement à leurs homologues du monde développé, ces derniers recevant de fortes subventions. Dans les années quatre-vingt-dix, les pratiques ont évolué vers la mise à disposition de travailleurs saisonniers par des fournisseurs de main-d'œuvre, au point que tous les travailleurs agricoles, des pays en développement comme des pays développés, ont connu une dégradation de leurs conditions de travail. De même, le travail dans l'industrie de la construction est devenu de plus en plus temporaire et peu sûr, la sous-traitance et la privatisation ayant supplanté des entreprises de taille relativement importante qui investissaient dans les compétences et la formation. Les schémas changeants de l'emploi ont aussi conduit à un déclin des conditions de sécurité et de santé, de la négociation collective et des possibilités de formation. L'industrie de la construction a depuis longtemps recours à l'emploi de travailleurs migrants provenant d'économies où les salaires sont plus bas.

Par ailleurs, dans l'industrie manufacturière, la mondialisation contribue à réduire les tendances à l'émigration, la mobilité des capitaux internationaux et la sous-traitance permettant l'implantation d'usines dans les pays en développement. Des ateliers clandestins sont toutefois réapparus dans le monde développé; ils emploient surtout des travailleurs migrants très mal rémunérés. Le trafic de travailleurs et autres violations des droits de l'homme ne sont pas étrangers à ces ateliers, qui peuvent également faire planer une menace sur la viabilité des entreprises légalement établies.

La croissance dans le secteur des services, qui représente 64 pour cent du produit intérieur brut mondial, est allée de pair avec une dépendance accrue à l'égard des travailleurs étrangers. Ils sont employés dans des domaines allant des soins infirmiers aux services hôteliers, en passant par l'approvisionnement et le tourisme. La présence de travailleurs non déclarés et en situation irrégulière y est fréquente. Leurs conditions d'emploi varient beaucoup, mais les travailleurs domestiques se trouvent souvent dans des situations d'exploitation grave proches de l'esclavage et du travail forcé. La discrimination salariale fondée sur la nationalité, plutôt que sur l'expérience, existe aussi.

Réponses en termes de politiques

Etant donné les difficultés extrêmes auxquelles se heurtent les travailleurs migrants dans les domaines susmentionnés, il est important d'encourager des politiques et méthodes pour améliorer les conditions de travail et de traitement. Il convient notamment d'informer les travailleurs de leurs droits, de rendre plus sévères les dispositions législatives applicables aux sous-traitants chargés de recruter des migrants et de renforcer la coopération entre les syndicats, les employeurs, les gouvernements et le public pour qu'ils luttent contre les abus et les mauvais traitements. Parmi les exemples d'efforts qui sont déjà déployés en ce sens, on peut mentionner les centres d'information qui ont été créés par des syndicats de pays d'origine comme de destination et les campagnes de lutte contre les ateliers clandestins lancées

conjointement par des groupes de consommateurs, syndicats, employeurs et gouvernements. Le moyen peut-être le plus prometteur de réglementer l'activité des fournisseurs de main-d'œuvre migrante réside dans la législation qui prévoit que le bénéficiaire du travail des migrants assume une responsabilité commune avec le fournisseur de main-d'œuvre pour le paiement des salaires et le respect de la législation du travail. Parmi d'autres possibilités, on pourrait demander aux détaillants de participer à la lutte contre l'exploitation des travailleurs migrants.

Il est également nécessaire d'aborder le problème des migrants en situation irrégulière qui contribue dans une très forte mesure à la vulnérabilité de ces travailleurs. Selon la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU, «les risques les plus graves d'atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales des travailleurs migrants surviennent lorsque ces derniers sont recrutés, transportés et employés en violation de la loi». Une réponse commune aux migrations irrégulières s'est traduite par des contrôles plus sévères aux frontières et des refoulements – c'est-à-dire qu'on a augmenté les mesures de police au lieu d'améliorer les politiques. L'expérience montre toutefois que de telles prises de position n'ont qu'une efficacité limitée. Comme l'a souligné le Secrétaire général de l'ONU, «rares sont les pays, s'il en existe, qui ont effectivement réussi à réduire le flux des migrations en imposant ce type de contrôle. La loi de l'offre et de la demande est trop puissante. Alors, les immigrants sont poussés à pénétrer dans le pays de façon clandestine, à y rester après l'expiration de leur visa ou à emprunter la seule et unique voie qui leur reste offerte, celle de la demande d'asile». L'alternative, soutenue par les mandants de l'OIT, consiste à développer les possibilités de migrations régulières. Une telle politique devrait également permettre à ceux qui se trouvent déjà dans un pays de régulariser leur situation.

Les mesures prises pour lutter contre le trafic d'être humains ont en général mis l'accent sur le respect des lois et les contrôles. Si l'on veut que les stratégies soient plus efficaces à long terme, il faut à la fois considérer le trafic d'être humains comme un délit particulier et définir des politiques d'immigration plus larges, en contribuant notamment à la création d'emplois productifs dans les pays d'origine et en organisant des voies d'immigration légale.

L'intégration des migrants dans les sociétés hôtes permet également d'assurer la protection des droits fondamentaux. Il s'agit là d'un défi difficile à relever car il est lié à des questions de discrimination et de relations entre les races que beaucoup de pays sont en train d'étudier. Pour assurer l'intégration il faut lutter contre le racisme et la xénophobie. Il faut aussi s'attacher à des questions telles que la nationalité et les lois sur l'immigration. Les migrations temporaires, par exemple, rendent l'intégration plus difficile. Un rôle important doit être joué par les partenaires sociaux dans ce domaine. A cette fin, l'OIT a conçu une méthodologie qui facilite l'intégration sur le lieu de travail.

Réglementation et orientations internationales

La réglementation et les orientations internationales constituent une base essentielle pour l'élaboration des lois, politiques et pratiques qui sont nécessaires pour aborder les problèmes de migrations. Dans ce domaine, il existe un éventail de normes et d'instruments qui ont trait spécifiquement aux migrations et aux questions connexes.

Instruments de l'OIT et des Nations Unies

Après la fin de la Seconde Guerre mondiale et après la crise pétrolière de 1973, l'OIT a élaboré des normes qui ont trait spécifiquement aux travailleurs migrants. Les dispositions de la convention (n° 97) et de la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, portent principalement sur les normes applicables au recrutement de migrants à des fins d'emploi et sur leurs conditions de travail. En 1975, le chômage et l'expansion des migrations irrégulières étaient devenus une source de préoccupation pour les gouvernements dont la priorité était désormais de contrôler les flux migratoires. Deux nouvelles normes furent alors adoptées par l'OIT: la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, et la recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants, 1975. Ces instruments, qui constituent la première tentative multilatérale de s'attaquer au problème des migrants irréguliers, appellent aussi à prendre des sanctions contre les «trafiquants». La convention n° 143 réaffirme que les Etats Membres ont l'obligation générale de respecter les droits fondamentaux de tous les travailleurs migrants. Elle dispose aussi que les travailleurs migrants ont droit non seulement à un traitement égal (comme le prévoit la convention n° 97), mais aussi à l'égalité des chances, par exemple en ce qui concerne l'accès à l'emploi, les droits syndicaux, les droits culturels et les libertés individuelles et collectives.

Les instruments de l'OIT préconisent la régulation des flux migratoires, y compris l'élaboration de contrats types pour gérer la situation des travailleurs migrants. Quarante-deux pays ont ratifié la convention n° 97, et 18 pays ont ratifié la convention n° 143.

A l'issue de son étude détaillée, effectuée en 1998, des instruments visant les travailleurs migrants, la commission d'experts a conclu que le contexte international avait changé et que ces normes comportaient certaines lacunes. Elle a notamment cité le déclin du rôle de l'Etat dans le monde du travail; la féminisation des migrations à des fins d'emploi; l'augmentation des migrations temporaires; l'augmentation des migrations illégales; et la généralisation du recours à certains moyens de transport. La commission d'experts a également noté que les conventions de l'OIT ne contenaient pas assez de dispositions contraignantes relatives à l'élaboration d'une politique de gestion des migrations en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Outre ces mesures spécifiques, nombreux sont les autres instruments de l'OIT qui contiennent des dispositions applicables aux travailleurs migrants. Conformément à la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, adoptée en 1998, tous les Etats Membres de l'OIT ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, quatre catégories de principes et droits au travail, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question: la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective; l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire; l'abolition effective du travail des enfants; l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Cette dernière catégorie intéresse tout particulièrement les travailleurs migrants. Toutes les autres normes du travail s'appliquent, en principe, aux travailleurs migrants. Parmi celles-ci, les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale visent à garantir l'égalité de traitement entre travailleurs nationaux et travailleurs étrangers.

En 1990, les Nations Unies ont adopté la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui est entrée en vigueur dernièrement. Les instruments de l'OIT et des Nations Unies sont similaires du point de vue du champ d'application, bien que les définitions des termes "travailleur migrant" et "famille" contenus dans la convention des Nations Unies soient plus larges que dans celles de l'OIT. (La convention des Nations Unies couvre les travailleurs frontaliers, les gens de mer et dans une certaine mesure les travailleurs migrants travaillant à leur propre compte). Comme pour les conventions des Nations Unies relatives aux droits des femmes, des enfants et des victimes du racisme, cette convention a pour objet d'étendre la protection des droits universels aux groupes vulnérables en offrant des énoncés normatifs explicites pouvant être intégrés dans les législations nationales.

Parmi les autres instruments pertinents des Nations Unies, on citera la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) et la récente Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, complétée par deux protocoles additionnels contre le la traite des personnes et le trafic illicite de migrants.

Autres mesures

L'Organisation mondiale du Commerce a élaboré un grand nombre de dispositions relatives aux migrations qui précisent les conditions qu'une personne doit remplir pour aller travailler à l'étranger. Bien qu'elle ne représente qu'un peu plus de 1 pour cent du commerce mondial des services jusqu'à présent, la présence des personnes physiques, qui correspond à ce qu'on appelle le mode 4, est l'une des quatre formes possibles de fourniture de services dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). La migration permanente n'est pas visée par le mode 4.

Les organismes régionaux et sous-régionaux englobent la gestion des flux migratoires internationaux dans leurs activités. Par exemple, l'Union européenne dispose d'un vaste ensemble de mesures relatives aux migrations de travailleurs. D'autres groupements régionaux en Amérique du Sud et en Afrique ont également élaboré ou conclu des accords relatifs aux migrations. Depuis le renversement, dans les années soixante-dix, de la conjoncture économique, beaucoup de ces accords sont devenus caducs et ont été remplacés par des formules beaucoup plus floues: accords-cadres, mémorandums d'accord, déclarations de coopération mutuelle. Depuis les années quatre-vingt-dix, le nombre d'accords bilatéraux dans le monde a fortement augmenté. Ces accords bilatéraux peuvent avoir une vaste gamme d'objectifs, dont en particulier celui de freiner les migrations irrégulières ou celui de traiter des questions économiques et sociales plus générales. D'autres visent spécifiquement les questions relatives au travail saisonnier dans l'agriculture.

Amélioration du cadre existant

Bien que les normes de l'OIT soient nombreuses et variées, certaines catégories de travailleurs migrants ne bénéficient pas d'une protection adéquate. De plus, beaucoup d'Etats Membres de l'OIT n'ont pas ratifié les deux conventions traitant spécifiquement des migrations. Par ailleurs, les dispositifs internationaux existants n'abordent pas tous les aspects des migrations ou ne comblent pas la relative diminution des accords bilatéraux régissant les flux migratoires. Les conventions ne prévoient pas l'élaboration de politiques de gestion des migrations en coopération avec les partenaires sociaux.

La présente discussion a pour but de permettre aux mandants de rechercher des moyens d'améliorer la cohérence, la pertinence et l'impact des activités de l'OIT concernant les travailleurs migrants. Pour faciliter cette discussion, ce document présente des options

possibles pour l'action future. Ces options comprennent notamment: une campagne de promotion des ratifications, assortie d'une offre d'assistance technique; l'adoption de mesures complémentaires, telles qu'un protocole ou des principes directeurs; l'élaboration d'un nouvel instrument qui servirait de « moteur » promotionnel couplé à un mécanisme de suivi et à une assistance technique; la révision des normes existantes, peut-être en les fusionnant en une convention unique. Une campagne de ratification pourrait aller de pair avec la promotion en cours de la Convention des Nations Unies sur les migrations.

L'Enquête sur les Migrations internationales de main-d'œuvre a invité les Etats Membres à donner leur avis sur les questions éventuelles pouvant faire l'objet d'une action future de l'OIT en relation avec les normes sur les migrations, mais le faible taux de réponses consignées n'a pas permis de dégager de tendance générale.

Rôle de l'OIT

Le programme de l'OIT lié aux questions de migrations de main-d'œuvre comprend cinq points principaux:

- améliorer les normes internationales et leur suivi pour protéger les droits des travailleurs migrants, y compris leurs droits fondamentaux au travail ;
- surveiller les migrations et la condition des travailleurs migrants ;
- soutenir l'élaboration de politiques nationales et de mesures cohérentes pour la gestion des migrations de main-d'œuvre, fondées sur les principes de l'OIT ;
- aider les Etats Membres à renforcer leurs capacités pour gérer les migrations, y compris au moyen de l'établissement de structures et de mécanismes pour la consultation des partenaires sociaux ;
- promouvoir l'intégration sociale et économique des travailleurs migrants.

Les activités du Bureau ont évolué afin de s'adapter à cet ordre du jour. Elles sont regroupées autour des thèmes suivants:

- établissement d'une base de connaissances mondiale s'appuyant sur des travaux de recherche et la base de données sur les migrations internationales de main-d'œuvre;
- promotion et supervision des normes pertinentes;
- promotion et renforcement du dialogue social sur les questions de migration et d'intégration;
- coopération technique pour aider les gouvernements et les partenaires sociaux à renforcer leur capacité d'élaboration des politiques et de gestion;
- programmes d'action spéciale pour lutter contre la traite et le travail forcé tant des enfants que des adultes, protéger les groupes à risque en particulier contre le VIH/SIDA, et promouvoir l'intégration et la non-discrimination;
- établissement d'un cadre international pour la coopération sur la migration.

Les activités du BIT dans beaucoup de régions en matière de politique de l'emploi ont trait aux facteurs à l'origine des pressions migratoires et aux conditions d'emploi des migrants. Le Programme sur les normes et principes et droits fondamentaux au travail est évidemment essentiel pour promouvoir une gestion des migrations fondée sur les droits. Les activités en faveur de conditions d'emploi améliorées et sans danger et de l'extension de la couverture de la sécurité sociale concernent autant, si ce n'est plus, les migrants que les travailleurs nationaux. Par ailleurs, établir le dialogue social et le renforcer là où il existe déjà est vital pour élaborer une politique migratoire pertinente qui suscite l'adhésion générale.

C'est à MIGRANT, le service des migrations du BIT, qu'incombe la tâche d'élaborer un programme intégré en puisant dans cette batterie de compétences et d'activités techniques. C'est une tâche considérable, compte tenu du caractère limité de ses ressources et du nombre croissant de sollicitations adressées au BIT dans ce domaine, comme en témoignent, par exemple, ses interventions en 2003: régularisation du statut des travailleurs migrants en

Thaïlande, harmonisation des politiques en faveur de la libre circulation de la main-d'œuvre en Afrique de l'Ouest, identification et illustration des meilleures pratiques de lutte contre la discrimination en Europe de l'Ouest, amélioration de la gestion de l'embauche dans des pays aussi divers que le Népal et la République-Unie de Tanzanie, diffusion d'informations sur la manière dont les migrants peuvent être incités à investir dans leur communauté d'origine au Mexique, évaluation de la condition des travailleurs domestiques migrants en Amérique centrale, élaboration de stratégies pour lutter contre la traite des jeunes femmes originaires de pays de la Communauté d'Etats indépendants.

Une proportion croissante des activités sur la migration est mise en œuvre par les bureaux extérieurs. Nombre de ces activités ont déjà donné des résultats concrets qui devraient contribuer à améliorer concrètement la situation des migrants dans beaucoup de parties du monde, parmi lesquelles on peut citer les exemples suivants: un projet d'assistance technique sur la gestion de la migration a déjà débouché sur la signature d'un Mémorandum d'accord avec les gouvernements de la Thaïlande, du Myanmar, de la République démocratique populaire lao et du Cambodge, aux termes duquel les travailleurs migrants se verront appliquer le même taux de salaire et de prestations que les travailleurs nationaux; en République de Corée, une nouvelle loi sur l'admission et l'emploi temporaires des travailleurs étrangers a été adoptée – elle s'inspire en partie des conseils fournis par le BIT, qui a aidé à l'identification des lacunes du système alors en vigueur et a informé le ministère du Travail des meilleures pratiques en la matière. En Belgique, les travaux du BIT sur la discrimination visant les travailleurs migrants et les travailleurs des minorités ethniques dans le monde du travail ont contribué à modeler le contenu de la législation nationale adoptée en 2003 par le Parlement belge pour donner effet à la directive de l'UE sur l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. En Irlande, le BIT a aidé le gouvernement et les partenaires sociaux à établir un projet de «plan d'action» en faveur de l'intégration et de la lutte contre la discrimination.

La valeur de telles activités a été confirmée par le grand nombre d'Etats Membres qui ont fait part de leur intérêt à recevoir une assistance technique dans divers domaines allant de la conception d'une politique et d'une législation de gestion des migrations à l'établissement de statistiques sur les migrations. Dans ces conditions, il est juste de penser qu'il serait utile de réexaminer si les ressources affectées au Programme international des Migrations sont appropriées.

Gérer les migrations

Les migrations représentent l'un des défis politiques les plus complexes pour les gouvernements, qui doivent mettre en balance toute une série de questions et d'intérêts économiques, sociaux ou politiques tournant tous autour des concepts de différence et d'égalité: les migrations sont alimentées par les différences entre pays, et la protection des migrants exige l'égalité de traitement pour tous les travailleurs, quelle que soit leur nationalité.

Contrairement à d'autres aspects de la mondialisation comme l'accroissement du commerce ou de l'investissement, les migrations de main-d'œuvre, même temporaires, entraînent des ajustements politiques et sociaux qui sont souvent sources de tensions, et elles ont des répercussions sur toute une série de domaines économiques et sociaux, depuis l'éducation, la santé et la protection sociale jusqu'au développement international. Les gouvernements touchés par les migrations doivent donc dépasser le rôle de garde-barrière et intégrer pleinement la politique migratoire dans la planification.

L'expérience montre qu'il est rarement possible d'ouvrir et de fermer les vannes de l'immigration comme un robinet. Les politiques consistant à faire venir les migrants lorsqu'on a besoin d'eux et à les renvoyer chez eux lorsqu'ils ne sont plus nécessaires sont vouées à

l'échec. La raison en a été résumée par cette phrase de l'écrivain suisse Max Frisch: «Nous avons fait appel à des «travailleurs invités», et ce sont des hommes qui sont venus.» En tant qu'êtres sociaux, hommes et femmes ont des besoins qui vont au-delà de la subsistance matérielle. De plus, les sociétés et les économies d'accueil s'adaptent à leur présence et en viennent à dépendre de leurs services.

Besoin de cohérence

Le manque de cohérence dans l'élaboration des politiques est souvent le reflet de pressions contradictoires sur les dirigeants politiques qui craignent de perdre le soutien de leurs électeurs, d'où les contradictions entre les déclarations politiques et l'action quotidienne. Tel gouvernement affichera haut et fort son opposition au recours à une main-d'œuvre étrangère non qualifiée et sa détermination à mettre un terme aux migrations irrégulières, mais subventionnera et protégera en même temps des secteurs, comme l'agriculture, qui absorbent la main-d'œuvre non qualifiée. Peut-être s'abstiendra-t-il de réglementer les salaires et les conditions de travail, incitant ainsi les chefs d'entreprise à employer des travailleurs en situation irrégulière pour réduire leurs coûts de main-d'œuvre, ou permettra-t-il aux entreprises de verser légalement des salaires inférieurs au salaire minimum à des «stagiaires» étrangers qui sont en fait des travailleurs. Les hommes politiques qui échouent à mettre en place des politiques claires en matière de migration courent le risque d'apparaître hypocrites et de perdre le soutien du public, abandonnant la politique à des groupes de pression extrémistes. Dans de nombreux pays, la question reste ouverte de savoir si une politique de l'immigration plus libérale est de nature à faire gagner des voix.

Pour que les politiques soient cohérentes, il est nécessaire d'examiner les besoins économiques et sociaux à long terme afin d'éviter des adaptations politiques soudaines. Les politiques et les programmes, tant dans le secteur des migrations qu'ailleurs, ne devraient pas se nuire mutuellement, directement ou en raison de conséquences imprévues. Par exemple, il y a une contradiction entre le fait de décourager l'exode des communautés rurales dans le monde en développement tout en décourageant simultanément leurs possibilités d'exportations en accordant des subventions et en protégeant l'agriculture des pays développés.

Les principes sous-jacents des politiques de gestion des migrations devraient être les suivants : soutenir des migrations régulières et équitables, veiller à ce que les travailleurs étrangers bénéficient du même traitement que les travailleurs nationaux et décourager l'emploi de travailleurs en situation irrégulière, notamment au moyen de sanctions. Les gouvernements doivent également reconnaître les compromis inhérents aux politiques migratoires. Ils doivent faire valoir la rationalité économique de la migration et par ailleurs faire en sorte qu'elle ne débouche pas sur l'exploitation ni sur la marginalisation des catégories les plus vulnérables du marché du travail – les travailleurs âgés ou peu qualifiés, parmi lesquels on peut trouver d'anciens migrants.

Une façon de promouvoir des politiques cohérentes, qui ne souffriront pas de considérations politiques à court terme, est d'avoir un débat solide visant à dégager un large consensus. En fait, cela signifie qu'il faut arriver à un accord entre ceux qui devraient y gagner et ceux qui risqueraient d'y perdre. Le dialogue social est appelé à jouer un rôle crucial dans ce cadre. Les réponses consignées dans l'Enquête sur les migrations internationales ont permis de constater que la plupart des pays tiennent des consultations régulières avec des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs lorsqu'ils amendent ou adoptent des lois sur l'immigration. Dans quelques cas seulement, l'élaboration des politiques, lois et règlements relatifs aux migrations de main-d'œuvre intervient dans le cadre de structures tripartites officiellement établies.

Ce type de dialogue est également nécessaire dans les pays d'origine, tout particulièrement quand le gouvernement est chargé de la réglementation concernant le recrutement et l'embauche de ressortissants nationaux. Quand un pays d'origine introduit des politiques et des structures appropriées pour contrôler l'émigration, les migrants choisissent en général d'utiliser les voies légales existantes et bénéficient d'une meilleure protection. Aux Philippines, par exemple, deux agences sont chargées de la politique de gestion des migrations et déploient leurs activités en coopération avec des conseils consultatifs tripartites.

Approche globale

Les migrations temporaires peuvent répondre aux besoins des pays d'origine comme des pays d'accueil. En revanche, les programmes usuels pour l'admission de travailleurs étrangers ont suscité bien des doutes en raison des difficultés à mettre en œuvre les dispositions concernant l'immigration à court terme. Pour porter leurs fruits, les programmes de travail temporaires doivent admettre que certains migrants passeront du statut de temporaire à celui de permanent, et les gouvernements doivent prévoir cette éventualité. En même temps, les programmes doivent donner des résultats tangibles, faute de quoi ils seront considérés comme un échec de la politique suivie. L'expérience suggère quelques pistes. L'une des stratégies envisageables consiste à mener un dialogue plus ouvert et une coopération plus étroite entre pays d'origine et pays de destination. Une autre possibilité consiste à organiser les migrations contractuelles de main-d'œuvre par l'intermédiaire de prestataires de services privés soigneusement sélectionnés, mais cette procédure est généralement limitée à certains secteurs.

Une approche globale doit aussi aborder la question des migrants en situation irrégulière, qui sont devenus de plus en plus nombreux depuis les années 80 et qui, selon les estimations, représentent 5 à 20 pour cent du total des admissions annuelles dans les pays de l'OCDE. Le rapatriement de travailleurs migrants en situation irrégulière pose souvent problème en raison des questions juridiques en cause ou du manque de ressources administratives. Dans la pratique, seul un faible pourcentage des demandeurs d'asile et des migrants dont les autorisations sont refusées est effectivement expulsé. Dans nombre de cas, les autorités ordonnent aux gens de quitter le pays, mais ne font pas exécuter leurs décisions, laissant les migrants dans une situation irrégulière durant des années.

La régularisation des travailleurs en situation irrégulière est une meilleure solution lorsque ces derniers ne peuvent être renvoyés chez eux. A cet égard, il existe le principe de la « régularisation méritée ». Les travailleurs migrants en situation irrégulière peuvent mériter le droit à un statut légal s'ils possèdent certaines qualifications minimales. Les mesures de régularisation accordées par les gouvernements sont souvent des entreprises complexes. Les autorités doivent convaincre les migrants qu'ils ont un avantage à se faire régulariser, mais elles ne peuvent dévoiler leurs plans trop longtemps à l'avance car cela pourrait stimuler immédiatement l'immigration. Les régularisations fonctionnent également mieux lorsque l'opération ne repose pas sur des critères trop exigeants, longs ou coûteux.

Outre l'application des normes nationales et internationales, d'autres politiques permettent d'améliorer la protection des travailleurs migrants et de contribuer à la gestion des migrations. Ces politiques consistent notamment à accorder des autorisations à des agences de recrutement et à rendre les employeurs et les recruteurs co-responsables des violations de contrats d'emploi. La coopération entre Etats peut également contribuer à la gestion des migrations. Les efforts vont de l'intégration économique et de la libre circulation de la main-d'œuvre aux accords bilatéraux de recrutement, l'emploi et la gestion des programmes de retour. Les gouvernements des pays de destination pourraient aussi s'efforcer de réduire les pressions migratoires dans les pays d'origine grâce à une aide au développement visant à accroître les possibilités d'emploi et à améliorer les capacités du capital humain.

Il résulte de ce qui précède que la gestion des migrations est fondamentalement une question multilatérale. Aujourd'hui la dimension mondiale des flux migratoires et des réseaux de migrations implique qu'il est de plus en plus crucial pour les pays de rechercher des partenaires dans des pays étrangers et de conclure avec eux des accords et des traités bilatéraux et multilatéraux. Qui plus est, la majorité des mouvements transfrontaliers intervient encore dans des espaces régionaux, d'où la valeur des accords et processus régionaux pour la gestion des migrations

La voie à suivre

1. Comme l'a souligné la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, il faut s'attendre à ce que les mouvements transfrontières de travailleurs en quête d'emploi et de sécurité s'intensifient au cours des décennies à venir, en particulier si la mondialisation ne parvient pas à générer des emplois et des débouchés économiques là où la plupart des gens vivent. Les disparités qui poussent à la migration se sont accentuées ces dernières décennies, et il est probable que cette tendance va se poursuivre, à moins que ne se produisent dans l'économie mondiale des mutations fondamentales propres à stimuler la croissance, à assurer une répartition plus équitable des revenus et à réduire l'instabilité économique des régions moins avancées.
2. La migration est une composante des processus de croissance et de développement; son importance varie selon les époques et selon les pays. Néanmoins, comme beaucoup d'autres aspects du développement, elle a des répercussions qui peuvent être positives ou négatives pour les migrants eux-mêmes et pour les pays d'origine et de destination. On reconnaît de plus en plus que les migrations contribuent à réduire le déficit démographique et les pénuries de main-d'œuvre des économies les plus avancées, à dynamiser l'échange de technologies et de savoir-faire à l'échelle mondiale et à stimuler le développement grâce aux envois de fonds et aux investissements, en particulier des diasporas. L'enjeu est de parvenir à gérer la migration de manière à ce qu'elle soit, pour tous, aussi bénéfique que possible.
3. Si l'émigration a été globalement bénéfique pour les migrants et leurs familles, nombreux sont ceux qui travaillent dur, dans des conditions abusives relevant de l'exploitation, sans accès véritable à une protection juridique. Les migrantes sont particulièrement exposées à diverses formes de discrimination.
4. Pour que les normes internationales et nationales puissent avoir un impact concret sur la situation de la plupart des migrants, il convient de mieux gérer les processus migratoires. Faute de régulation, beaucoup de migrants, notamment des femmes, vivent dans la précarité, et leur statut les empêche souvent de bénéficier de la protection sociale.
5. Un régime international de gestion de la migration fondé sur les droits doit reposer sur un ensemble de principes de bonne gouvernance, élaborés et mis en œuvre par la communauté internationale, acceptables pour tous et susceptibles de servir de base à une action multilatérale concertée. Les conventions internationales qui définissent les droits des travailleurs migrants contiennent nombre des principes requis, mais pour être complet le cadre devra établir les principes d'une régulation mieux ordonnée des migrations, dans l'intérêt de tous.
6. Pour être efficace, le système doit comporter un mécanisme de suivi capable d'appuyer l'action menée par les gouvernements et les partenaires sociaux pour mettre ces principes en application.

7. La discussion générale à la session de juin 2004 de la Conférence internationale du Travail pourrait être l'occasion de préciser comment tirer parti des moyens d'action de l'OIT pour mieux aider les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs à traduire ces principes dans la politique et la pratique nationales, et notamment:
- créer d'autres possibilités d'emploi lucratif dans les pays d'origine;
 - établir des procédures de migration ordonnée de la main-d'œuvre;
 - maximiser la contribution de la migration au développement;
 - traiter les travailleurs migrants conformément aux normes internationales;
 - assurer la protection sociale des travailleurs migrants et des membres de leurs familles;
 - combattre la xénophobie et la discrimination;
 - favoriser l'intégration sociale et économique des travailleurs immigrés;
 - traiter les problèmes des travailleurs migrants en situation irrégulière.
8. A cette fin, la commission qui examinera la question en juin 2004 pourrait proposer un plan d'action bien défini engageant tous les mandants – gouvernements, organisations d'employeurs et organisations de travailleurs. Ce plan pourrait prévoir la création par l'OIT d'un forum international sur la migration pour l'emploi, qui permettrait de réunir périodiquement, aussi souvent que nécessaire, tous les acteurs concernés. Il s'agirait pour eux, sur une base tripartite, de chercher des réponses adaptées à l'évolution de la migration.

Avril 2004

Document complète: **Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée.**

Disponible dans le site 'web' du BIT:

<http://www.ilo.org/public/french/standards/reim/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf>

OIT
Programme internationale de migrations
4 route de Morillons
1211 Genève 22
Suisse
Tel. +41 22 799 6667
Fax +41 22 799 8836
Courrier électronique: migrant@ilo.org
Site 'Web' www.ilo.org/migrant