

Conférence internationale du Travail, 92^e session, 2004

Rapport VI

Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée

Sixième question à l'ordre du jour

Bureau international du Travail Genève

ISBN 92-2-213043-X
ISSN 0251-3218

Première édition 2004

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par e-mail: pubvente@ilo.org ou par notre site web: www.ilo.org/pblns.

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	1
Chapitre 1. Les migrations de main-d'œuvre à l'ère de la mondialisation.....	3
1.1. Remarques introductives	3
1.2. Intensification des migrations de main-d'œuvre	5
1.3. Les forces à l'œuvre	8
1.4. Diversité des flux migratoires	10
1.5. Migrants en situation irrégulière	11
1.6. Futurs flux migratoires	13
a) Déficit de travail décent	13
b) Disparités économiques	13
c) Densité de population	15
d) Le déficit démographique	15
1.7. Evolution du système bilatéral de gestion des migrations	16
1.8. Conclusions préliminaires	17
Chapitre 2. Le phénomène migratoire et ses conséquences	19
2.1. Remarques introductives	19
2.2. L'incidence des migrations sur les pays d'origine.....	21
a) Réduire la pression migratoire et le chômage.....	21
b) L'émigration de personnes qualifiées – l'exode des compétences.....	22
c) Le coût social	25
d) Les envois de fonds des émigrés.....	26
e) Les communautés transnationales et le développement dans le pays d'origine	28
f) Les migrations de retour	29
g) Les migrations et le commerce	30
h) Migration et résultats économiques d'ensemble	32
2.3. L'incidence des migrations sur les pays de destination	34
a) Incidence sur l'emploi et les salaires.....	35
b) Incidences sur la fiscalité.....	38
c) Conséquences sociales de l'immigration	40
2.4. Conclusions préliminaires	44
Chapitre 3. Conditions de travail et traitement des travailleurs migrants	47
3.1. Remarques introductives	47
3.2. Champ de l'analyse et critères d'appréciation des conditions de travail	48
3.3. Facteurs influant sur les conditions de travail.....	48
a) Disparités flagrantes	49
b) Origine des disparités des conditions de travail	50

	<i>Page</i>
3.4. Conditions de travail dans certaines branches d'activité et professions	55
a) Agriculture	56
b) Construction	61
c) Industries manufacturières: travailleurs migrants et ateliers clandestins	63
d) Services.....	65
3.5. Groupes de travailleurs les plus vulnérables	67
a) Employées de maison	67
b) Travailleurs migrants en situation irrégulière.....	69
c) Traite d'êtres humains	71
3.6. Sécurité et santé au travail.....	73
3.7. Intégration des travailleurs migrants dans les pays d'accueil	76
3.8. Conclusions préliminaires	77
Chapitre 4. Travailleurs migrants et migrations: réglementation internationale	81
4.1. Remarques introductives	81
4.2. La réglementation internationale actuelle.....	82
Instruments élaborés par l'OIT	82
Instruments élaborés par l'ONU	91
Instruments élaborés par l'OMC.....	94
Accords régionaux	94
Accords bilatéraux	95
4.3. Pertinence et incidence de la réglementation internationale.....	96
Situation actuelle	96
Protéger les droits de groupes spécifiques de travailleurs migrants	97
Incidence de la réglementation internationale	103
4.4. Conclusions préliminaires	106
Chapitre 5. Activités de l'OIT avec les gouvernements et les partenaires sociaux	109
5.1. Remarques introductives	109
5.2. Priorités à l'ordre du jour	109
a) Elaborer la base de connaissances	110
b) Promouvoir les normes.....	111
c) Le dialogue social.....	111
d) La coopération technique	112
e) Renforcer les capacités	113
f) Programmes d'action spéciaux.....	114
g) Promouvoir la coopération internationale.....	115
5.3. Programme intégré	116
5.4. Conclusions préliminaires	118
Chapitre 6. Gérer les migrations	119
6.1. Remarques introductives	119
6.2. Choix des grandes orientations.....	120
6.3. Vers une cohérence accrue des politiques.....	121
Souplesse dans l'application des décisions	122
6.4. Valeur du dialogue social	122
6.5. Faire coïncider l'admission de main-d'œuvre étrangère et les besoins économiques.....	123
Fixer des quotas	125

	<i>Page</i>
6.6. Poids du passé dans la politique migratoire	126
6.7. Assurer le succès des programmes de migration temporaire.....	129
6.8. La nécessité d'une approche globale des migrations illicites.....	130
6.9. Réglementer les migrations de travailleurs dans les pays d'origine.....	134
Protection des travailleurs contre les fraudes et abus en matière de recrutement.....	137
6.10. Avantages de la coopération entre pays	138
Aide et rapatriement de fonds	139
6.11. Processus multilatéraux.....	139
6.12. Accords bilatéraux sur les migrations.....	140
6.13. Intégration économique régionale et libre circulation de la main-d'œuvre	142
6.14. Vers une libéralisation du commerce des services.....	145
6.15. Conclusions préliminaires: un défi complexe pour les pouvoirs publics.....	149
Chapitre 7. La voie à suivre	151
7.1. Questions pour la discussion en vue d'un plan d'action	152
Annexes	
I. Résumé des réponses à l'enquête 2003 sur les migrations internationales de main-d'œuvre.....	155
II. Ratifications des instruments pertinents (en mars 2004)	181
III. Texte des instruments de l'OIT sur les travailleurs migrants.....	185

Introduction

1. A sa 283^e session, en mars 2002, le Conseil d'administration du BIT a décidé d'inscrire la question des travailleurs migrants à l'ordre du jour de la 92^e session (2004) de la Conférence internationale du Travail pour discussion générale, sur la base d'une approche intégrée. La discussion portera sur les points suivants:

- les migrations internationales de main-d'œuvre à l'ère de la mondialisation;
- les politiques et structures en vue d'une meilleure régulation des migrations pour l'emploi;
- l'amélioration de la protection des travailleurs migrants par l'action normative.

2. Cette décision est d'autant plus pertinente que l'accélération des mouvements transfrontières de main-d'œuvre est aujourd'hui au centre des préoccupations de la communauté internationale. Les questions relatives à la migration figurent en première place dans les recommandations de deux rapports mondiaux, le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation et le rapport de la Commission sur la sécurité humaine. Cela reflète bien la mobilisation croissante de la communauté internationale en faveur d'un nouvel ordre mondial en la matière. En 2003, deux initiatives indépendantes, *la Déclaration de La Haye sur l'avenir de la politique en matière de réfugiés et de migrations*, de la Société internationale pour le développement (Chapitre Pays-Bas) et *l'Initiative de Berne* du gouvernement suisse, ont aussi prôné le partenariat pour l'intégration des principes humanitaires dans la gestion des migrations. Au début de 2004, la Commission mondiale sur les migrations internationales a été créée à l'initiative de plusieurs gouvernements¹. En 2006, le dialogue de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies sera consacré à la question des migrations et du développement.

3. Dans quasiment toutes les régions, la mobilité croissante des personnes en quête d'un travail décent et de sécurité humaine retient l'attention des responsables politiques et suscite le dialogue sur les moyens de promouvoir la coopération multilatérale pour mieux gérer ces flux afin de protéger les droits de l'homme, de tirer le meilleur parti de la contribution des migrations à la croissance et au développement et de prévenir les flux et le trafic de clandestins. Le rapport a été préparé en tenant compte de tous ces aspects. Il établit un lien entre les préoccupations de l'OIT et celles d'auteurs d'autres initiatives récentes sur le terrain, présente des études et des données nouvelles et fait la synthèse des enseignements à tirer de l'expérience tant des pays d'origine que des pays d'accueil pour trouver des solutions qui permettent d'améliorer le traitement et la situation des

¹ Les gouvernements de l'Australie, du Brésil, du Canada, de l'Égypte, de l'Inde, de l'Italie, du Maroc, du Mexique, des Philippines et du Royaume-Uni forment le groupe restreint à composition ouverte de pays qui appuient la commission. Ce groupe est présidé par la Suisse et la Suède.

travailleurs migrants et des membres de leur famille. L'objet de cette analyse est d'offrir une base pour formuler des recommandations utiles en vue d'actions futures et pour permettre l'engagement et la participation effectifs des mandants à leur mise en œuvre.

4. Les réponses des mandants à l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre lancée par le Bureau dans le cadre des préparatifs de la Conférence éclairent très utilement plusieurs des aspects traités dans le rapport. Ces réponses – qui émanent de quelque 93 Etats Membres – ont fourni au BIT des informations très récentes sur les tendances de la migration et la situation des travailleurs migrants, l'état de la législation et de la pratique, l'impact des migrations, l'efficacité des structures et des politiques de régulation de la migration et de l'emploi des travailleurs migrants. Il n'a pas été possible d'insérer toutes ces données dans le rapport car certaines réponses sont arrivées tardivement, mais les informations les plus importantes sont citées dans les sections correspondantes. On trouvera à l'annexe I un résumé des réponses. Un rapport offrant une présentation et une analyse plus détaillées de ces réponses fait l'objet d'une publication séparée.

5. En raison du manque d'informations disponibles dans certaines régions, il n'a pas été toujours possible de présenter une image complète de certains aspects des migrations de main-d'œuvre et encore moins de les analyser dans toute leur complexité; c'est notamment le cas pour les pays ou les régions aux capacités administratives particulièrement limitées. Ainsi, en ce qui concerne le traitement et les conditions d'emploi des travailleurs migrants, les auteurs se sont fortement inspirés d'études et de rapports qui ne sont disponibles que dans un petit nombre de pays industrialisés. Cela vaut aussi pour les sections sur les bonnes pratiques relatives aux problèmes communs de migration clandestine, de discrimination et d'inégalité de traitement, ainsi qu'au fonctionnement de régimes de migration de main-d'œuvre temporaire. On s'est efforcé d'inclure dans le rapport les questions qui intéressent la plupart, voire tous les responsables chargés des questions de migration. Le Bureau espère que ce recensement des enseignements à tirer des échecs et des réussites des politiques de migration facilitera la tâche de la Conférence 6.04 qui aura à se prononcer sur ce que l'Organisation dans son ensemble peut faire afin de promouvoir une approche équitable pour les travailleurs migrants à l'heure de la mondialisation.

6. Pour préparer le présent rapport, le BIT a bénéficié des précieux conseils et des informations que lui ont fournis beaucoup d'institutions et de particuliers. A cet égard, il tient à remercier en particulier les autres membres du Groupe de Genève sur la question migratoire (HCR, Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme – HCDH, CNUCED, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime – ONUDC et OIM), la Division de la population de l'ONU, l'OCDE, l'OMS, l'UNESCO et la Commission européenne.

Chapitre 1

Les migrations de main-d'œuvre à l'ère de la mondialisation

1.1. Remarques introductives

7. La migration apparaît aujourd'hui comme l'une des questions primordiales de notre époque. 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 sont poussés par la perspective de salaires plus élevés et de possibilités accrues, mais certains sont contraints d'émigrer pour échapper à la famine et à la pauvreté, survivre à des catastrophes naturelles et à la dégradation de l'environnement et fuir la violence des conflits ou des persécutions. La plupart des migrations s'effectuent vers un pays voisin, mais l'accès planétaire à l'information et la baisse du coût des transports concourent à réduire les obstacles au mouvement. Le phénomène concerne un nombre croissant de pays, qu'il s'agisse des pays d'origine, de destination ou de transit, ou de pays cumulant ces trois caractéristiques.

8. Les migrations humaines ont toujours été motivées par la recherche d'une vie meilleure, et ce sont ces mêmes raisons qui poussent encore les populations à émigrer¹ – d'autant plus qu'aujourd'hui les mutations technologiques ont considérablement réduit le coût de l'information et des communications. Du fait de l'accroissement des disparités économiques et démographiques entre les Etats, les mouvements transnationaux de populations apparaissent comme une «conséquence naturelle» de la mondialisation.

9. L'émigration peut être une expérience enrichissante, mais pour beaucoup elle est synonyme de piètres conditions de vie et de travail. Les conditions d'emploi peuvent être meilleures que dans le pays d'origine, mais elles restent souvent très inférieures à celles des ressortissants du pays d'accueil. Et bien qu'il existe des normes internationales pour protéger les migrants, leurs droits en tant que travailleurs sont trop souvent bafoués, en particulier lorsqu'ils se trouvent en situation irrégulière.

10. L'enjeu pour la communauté mondiale est de gérer les migrations de manière à en faire une force au service de la croissance et du développement et à éviter les mouvements clandestins et les risques qu'ils comportent pour les institutions établies et le respect des normes du travail. Depuis l'abandon, vers le milieu des années soixante-dix, de la gestion bilatérale des migrations, diverses initiatives ont vu le jour visant à forger un consensus sur les règles et principes devant régir les migrations, mais cela sans grand succès.

¹ National Bureau of Economic Research: *What fundamentals drive World Migration?* T.J. Hatton, J.G. Williamson (Cambridge, MA, sept. 2002) (NBER Working Paper No. 9159), p. 3.

11. La nécessité d'un nouveau régime des migrations a été examinée par la Conférence internationale sur la population et le développement, tenue au Caire en 1994. Dans son programme d'action, elle invitait les Etats d'origine et de destination à coopérer pour protéger les droits des migrants, freiner les migrations clandestines ou irrégulières, et combattre le racisme et la xénophobie², d'où l'espoir que des mesures seraient prises aux niveaux national et multilatéral et qu'un régime migratoire mutuellement bénéfique verrait le jour. Mais les événements qui ont suivi semblent avoir amoindri la capacité et la détermination des Etats intéressés à conclure des accords de coopération. Même avant le 11 septembre 2001, le phénomène migratoire était déjà perçu comme problématique par beaucoup de responsables politiques tant des pays d'origine que de destination, compte tenu de l'ampleur des flux de réfugiés et de diverses formes de migration irrégulière, des implications de la question du droit d'asile, sans parler, dans certains cas, de l'incapacité des systèmes juridiques de protéger les droits fondamentaux des migrants. Les difficultés d'intégration sociale de certains migrants et la complexité des dilemmes qui se posent dans de nombreux pays d'accueil témoignent de la nécessité pour la communauté internationale de mieux comprendre le phénomène migratoire contemporain, afin d'élaborer les outils et les instruments qui lui permettront de mieux le gérer.

12. La question des migrations est aujourd'hui au cœur du débat public national et international. Plusieurs conférences l'ont abordée ces dernières années: le Sommet mondial pour le développement social (Copenhague, 1995), la quatrième Conférence mondiale sur les femmes (Beijing, 1995), la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Istanbul, 1996) et la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (Durban, 2001). Pour donner suite à la Conférence internationale sur la population et le développement, un Colloque technique international sur les migrations et le développement s'est tenu en 1998 à La Haye, et suivi d'autres réunions semblables organisées au niveau régional par les commissions économiques et sociales des Nations Unies, pour l'Amérique latine, l'Afrique et l'Asie. De nouveaux mécanismes visant les migrations temporaires ont été établis dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

13. Au niveau régional, le dialogue qui se poursuit entre les pays sur la question des réfugiés, des migrants, des problèmes spécifiques des trafics – notamment dans le cadre du processus de Barcelone et du processus Puebla – favorise les consultations et la coopération entre les Etats dans le domaine de la gouvernance des migrations. L'Union européenne, sous les auspices de sa présidence, a également organisé plusieurs conférences visant à faire le point sur l'harmonisation des politiques de migration et d'intégration sociale, et sur les moyens de dissocier le dossier des réfugiés de celui des migrations.

14. D'autres efforts visent à engager une réflexion sur l'établissement d'un cadre international de gouvernance des migrations, notamment «l'initiative de Berne», sous les auspices de l'Office fédéral des réfugiés de la Confédération helvétique et la «Déclaration de La Haye sur l'avenir de la politique des réfugiés et des migrations» (2003), émanant de la section Pays-Bas de la Société internationale pour le développement. Deux commissions internationales, la Commission sur la sécurité humaine et la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation ont fait valoir la nécessité d'améliorer la gestion des mouvements migratoires. A l'initiative de la Suède et de la Suisse, la Commission

² Nations Unies: Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement (A/CONF.171/13/Rev.1), New York, 1995.

mondiale sur les migrations internationales a été créée en janvier 2004, avec pour mandat de porter la question à l'attention de la communauté internationale et d'analyser les insuffisances des démarches actuelles. Sur un plan plus informel, les institutions internationales actives dans le domaine des migrations tels que l'OIT, l'OIM, la CNUCED, le HCR, le HCDH et l'ONUDC se consultent régulièrement au sein du groupe dit Groupe de Genève sur la question migratoire.

15. Vu le taux, déjà faible et en baisse, de ratification des normes de l'OIT en ce domaine, le Conseil d'administration, à sa 267^e session (novembre 1996), a prié la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations d'entreprendre une étude d'ensemble sur l'état de la législation et de la pratique concernant les travailleurs migrants³. La commission a souligné la nécessité d'engager une discussion générale sur la question lors d'une prochaine session de la Conférence internationale du Travail, en vue d'examiner et, le cas échéant, de réviser les instruments. Le Conseil d'administration a appuyé cet avis et préconisé d'aborder la discussion selon une «approche intégrée».

16. Dans ce contexte, la discussion générale fondée sur une approche intégrée de la question des travailleurs migrants inscrite à l'ordre du jour de la 92^e session de la Conférence internationale du Travail (2004) prend un relief particulier. S'inscrivant dans une démarche plus large visant à définir les principes d'un régime migratoire plus satisfaisant, ce débat a pour objet de recenser les points de convergence quant aux moyens de gérer les migrations pour l'emploi de façon à contribuer à un monde meilleur pour tous.

1.2. Intensification des migrations de main-d'œuvre

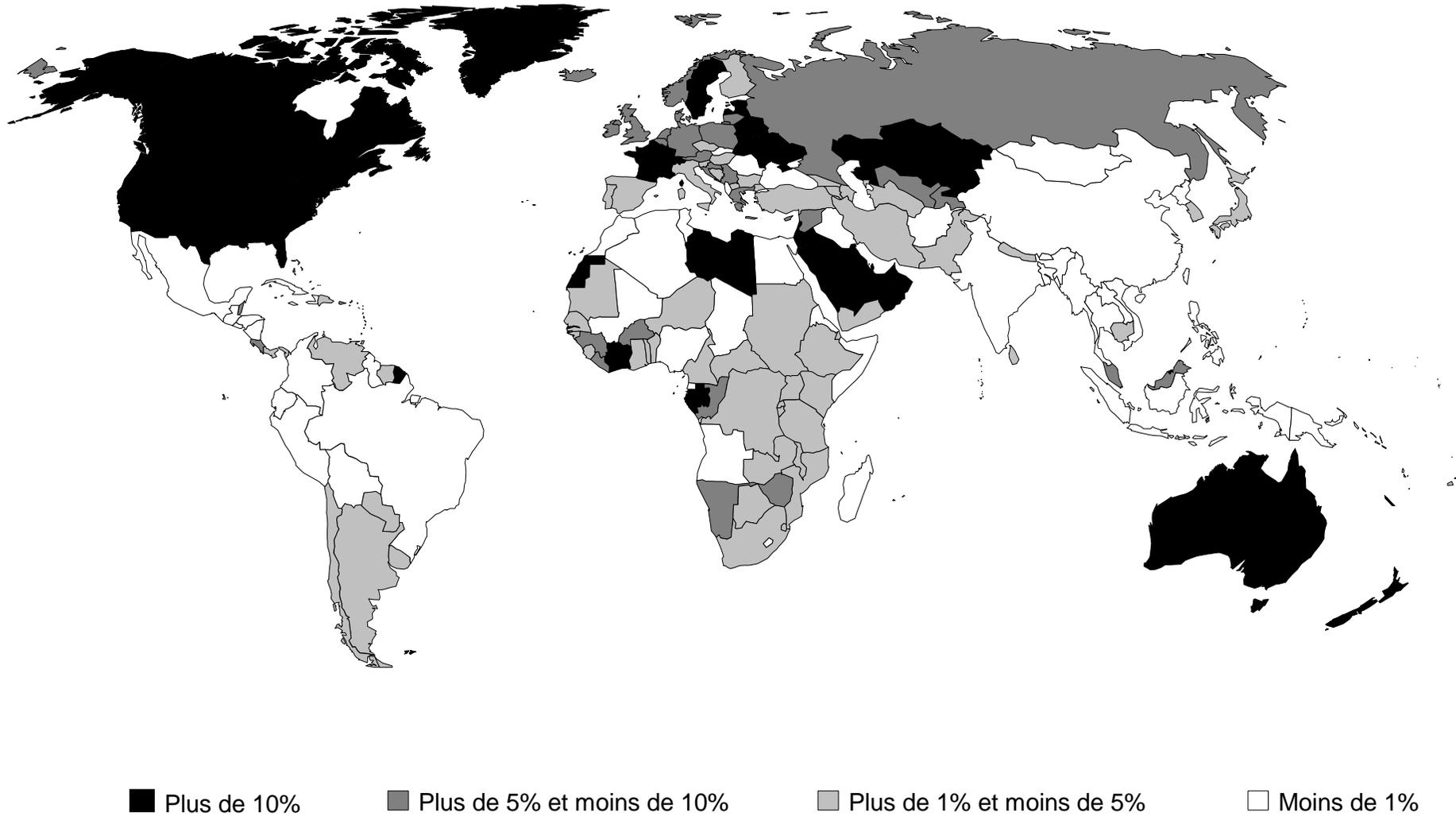
17. Les migrations de travailleurs des pays en développement à destination des pays industrialisés ont augmenté au cours des dernières décennies; cependant, la main-d'œuvre immigrée ne représentait guère encore que 4,2 pour cent de la main-d'œuvre totale de ces pays en 1998. Les Etats-Unis ont absorbé la plus grande partie de cet accroissement (plus de 81 pour cent des nouveaux migrants des pays en développement), le Canada et l'Australie en ont accueilli 11 pour cent. Dans l'Union européenne, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ont aussi connu une forte immigration. Durant les années quatre-vingt-dix, le nombre de migrants originaires de pays en développement a augmenté beaucoup plus vite que le nombre de migrants de pays de l'OCDE, au point de constituer le groupe le plus nombreux en 1998, soit 57,8 pour cent de l'ensemble des travailleurs migrants dans les Etats membres.

18. Près de la moitié des migrants déclarés se déplacent d'un pays en développement à un autre. De fait, une part considérable des migrations pour l'emploi intervient entre des pays où les écarts salariaux ne sont pas très marqués, par exemple, entre Haïti et la République dominicaine, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, l'Egypte et la Jordanie, l'Indonésie et la Malaisie, l'Argentine et les pays voisins. En Asie, quelque deux millions de travailleurs quittent chaque année leur pays pour aller travailler dans d'autres pays de la région ou dans d'autres régions avec des contrats d'emploi de durée limitée⁴.

³ BIT: *Travailleurs migrants*, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999, rapport III (partie 1B).

⁴ Voir M. Abella: «Driving forces of labour migration in Asia», *World Migration, 2003* (OIM, Genève, 2003).

Migrants en pourcentage de la population totale par pays, 2000



Source: Division de la population de l'ONU: *International Migration Report 2002* (New York, 2002).

Tableau 1.1. Nombre de travailleurs migrants, par région, 2000 – Estimations provisoires du BIT

Région *	Migrants **		Travailleurs migrants			
	Réfugiés compris		Réfugiés non compris		Réfugiés compris	
	En millions	En %	En millions	En %	En millions	En %
Afrique	16,3	9	5,4	7	7,1	8
Asie	49,9	29	22,1	27	25,0	29
Europe	56,1	32	27,5	34	28,2	33
Amérique latine et Caraïbes	5,9	3	2,5	3	2,5	3
Amérique du Nord	40,8	23	20,5	25	20,5	24
Océanie	5,8	3	2,9	4	2,9	3
Total	174,9	100	80,9	100	86,3	100

* Les régions sont définies par la Division de statistique de l'ONU. ** Estimations des effectifs de migrants de la Division de la population de l'ONU: *International Migration Report 2002* (New York, 2002);

Source: Estimations provisoires du BIT fondées sur les estimations de l'ONU (Division de la population, *op. cit.*), les taux d'activité économique par pays (BIT: *Economically Active Population*, STAT documents de travail 1996-1, 2, 3, 4 et 5, Bureau de statistique (Genève, 1996) et des données disponibles par pays sur la population active étrangère ou née à l'étranger.

19. Il est difficile d'établir l'ampleur globale de ces flux à l'échelle mondiale car ils ne sont pas toujours comptabilisés, et il est plus rare encore que les pays publient ces chiffres mais, indéniablement, il s'agit là d'un phénomène important qui va en s'amplifiant⁵. Le nombre d'immigrés actifs dans le monde aujourd'hui est estimé à plus de 86 millions, dont 32 millions dans les régions en développement. Mais il pourrait s'agir d'une sous-estimation, compte tenu des difficultés considérables à réunir des données sur les populations migrantes dans presque tous les pays et plus particulièrement dans certaines régions.

20. On trouve aujourd'hui chez les travailleurs migrants toute une palette de qualifications. En haut de l'échelle se trouvent les spécialistes et les cadres, qui se déplacent sur les marchés du travail internes des sociétés transnationales au gré de l'expansion du commerce ou des investissements étrangers directs. Ces personnes, aujourd'hui partout présentes dans les régions les plus dynamiques du globe, transmettent les nouvelles techniques de production et le savoir-faire en matière de gestion. Trois sur quatre vont d'un pays riche à un autre pays riche, de part et d'autre de l'Atlantique, les autres se déplacent entre les pays nouvellement industrialisés les plus prospères d'Asie de l'Est et d'Amérique du Sud. Outre les mouvements à l'intérieur de ces marchés internes, on observe des mouvements plus vastes de cadres et autres travailleurs hautement qualifiés dans de nombreux secteurs d'activité, notamment les technologies de l'information et de la communication (TIC), la médecine, l'enseignement, la navigation maritime et aérienne, le journalisme et les communications,

⁵ Les systèmes de compilation de statistiques varient d'un pays à l'autre, en fonction des besoins de chacun. Les comparaisons entre pays sont par conséquent difficiles. Pour estimer le nombre de migrants, certains pays établissent des statistiques sur les citoyens étrangers et ne comptent pas les immigrés naturalisés; d'autres recensent les personnes nées à l'étranger. Il y a aussi des différences de capacité administrative. Les pays dotés des meilleurs systèmes statistiques ont en principe des chiffres plus complets sur les migrations. Dans de nombreuses parties du monde, les migrants peuvent franchir les frontières sans figurer sur aucun registre.

le spectacle. Certains de ces mouvements de particuliers pourraient relever du domaine dit «Mode 4» des négociations sur le commerce des services.

21. Néanmoins, les flux migratoires contemporains restent majoritairement composés de travailleurs qui émigrent pour prendre des emplois non qualifiés dans les segments délaissés par les ressortissants nationaux. Toutefois, la proportion de travailleurs migrants dans ces segments varie suivant les régions, en particulier dans les pays de l'OCDE, où l'on constate une hausse du niveau de qualifications de la main-d'œuvre étrangère. Les politiques de l'emploi et de l'immigration influent sur l'absorption des travailleurs migrants dans différents secteurs économiques; ainsi, il y a plus de travailleurs migrants agricoles aux Etats-Unis qu'en Europe occidentale.

22. En 2000, près de 175 millions de personnes – soit 3 pour cent de la population mondiale⁶ – résidaient dans un pays différent de celui où elles sont nées ou dont elles sont ressortissantes. Au cours de la décennie écoulée, leur nombre a augmenté au rythme d'environ 6 millions par an, soit un taux de croissance plus rapide que celui de la population mondiale. Mais, 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 de capitaux privés vers les pays en développement ont été multipliés par huit par rapport à leur niveau du milieu des années quatre-vingt. Quoi qu'il en soit, l'ensemble des migrants internationaux constitue une population qui se situerait au cinquième rang des pays les plus peuplés du monde.

23. Beaucoup de pays sont à la fois pays d'origine et pays de destination de migrants. Le Canada est traditionnellement un pays de destination, mais un nombre non négligeable de Canadiens, et des plus qualifiés, émigrent aux Etats-Unis. Des phénomènes semblables sont constatés en Asie. Ainsi, la Thaïlande accueille de nombreux immigrants peu qualifiés venant du Myanmar, du Cambodge et de la République démocratique populaire lao, mais on trouve aussi des ressortissants thaïlandais en Israël, au Japon, à Taiwan (Chine), et autres pays.

1.3. Les forces à l'œuvre

24. Les forces qui déclenchent les migrations sont multiples et complexes, et les raisons générales qui les expliquent ne valent pas forcément pour tous. La pauvreté, les guerres, la famine et la répression sont sans nul doute des causes importantes de migration, mais il y en a d'autres, citées par les migrants eux-mêmes: forte pression démographique sur des ressources naturelles insuffisantes, inégalités de salaire et de revenu entre les pays pauvres et les pays riches, urbanisation croissante, réduction du coût des transports et des communications, multiplication des interactions entre les sociétés, guerre civile et non-respect des droits de l'homme, réseaux d'émigration constitués par des immigrés. Toutefois, il est généralement admis que l'accroissement des disparités entre les pays, la pénurie d'emplois rémunérateurs, l'absence de travail décent, de sécurité et de liberté individuelle ne sont pas sans rapport avec l'évolution actuelle des migrations⁷.

⁶ Nations Unies, *International Migration Report 2002*, *op. cit.*

⁷ P. Martin et J. Widgren: *International Migration: Facing the Challenge* (Washington, DC, Population Reference Bureau. Population Bulletin) 2002, vol. 57, n° 1.

25. La guerre civile, dans de nombreuses parties du monde, chasse les populations de chez elles, les obligeant à rechercher ailleurs une protection temporaire, souvent dans les pays voisins. Au cours de la décennie écoulée, le nombre de réfugiés a atteint le chiffre record de 18,2 millions selon les estimations, pour retomber à environ 12 millions. L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile a néanmoins suscité chez les signataires de la Convention de Genève de 1951 et du Protocole de 1967 sur le statut des réfugiés une certaine inquiétude quant à leur capacité d'accueillir de nouveaux réfugiés, compte tenu du nombre de réfugiés et de bénéficiaires du droit d'asile qui travaillent dans les pays d'accueil. D'autres facteurs – en particulier l'instabilité politique et les déplacements de population liés aux conséquences du réchauffement climatique – laissent présager un nouvel accroissement des migrations. Le présent rapport n'est pas axé sur les réfugiés, mais il faut savoir que les réfugiés qui travaillent effectivement dans les pays de destination sont considérés comme des travailleurs migrants (même si bien souvent il s'agit de personnes en situation irrégulière). La population mondiale, soit 6,3 milliards de personnes, augmente de 84 millions chaque année, dont 97 pour cent dans les pays en développement. Près de 100 millions de personnes arrivent sur le marché mondial du travail chaque année, pour la plupart dans les pays en développement, aggravant le chômage, déjà important, soit, selon les estimations, un milliard de personnes (chômeurs ou personnes en situation de sous-emploi).

26. Pour de nombreux pays pauvres, l'intégration progressive de l'économie globale mondiale ne s'est pas soldée par les gains annoncés, cela pour toute une série de raisons démographiques, politiques et autres. Malgré la progression des revenus dans les pays en développement les plus peuplés – Chine, Inde – au cours des vingt dernières années, l'écart entre les pays riches et les pays pauvres reste considérable en ce qui concerne le revenu par habitant. Une récente étude du BIT fait apparaître une accentuation des inégalités entre pays, telles que mesurées par le PIB par habitant⁸. 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 vivent⁹.»

27. La mondialisation pourrait cependant réduire les disparités de revenu entre les Etats-nations. L'histoire montre que ce sont les mouvements de marchandises plus que les mouvements de population qui ont surtout permis à certains pays en développement de rattraper les pays plus avancés. Le miracle économique des pays d'Asie de l'Est s'est fondé sur l'avantage comparatif du faible coût de la main-d'œuvre pour les biens manufacturés qui étaient exportés. Le miracle s'est ensuite étendu à la Chine, où le revenu par habitant a doublé en moins d'une décennie. Toutefois, les avis divergent quant à l'applicabilité systématique de ce modèle à d'autres pays en développement, dotés d'une moindre capacité de production de biens manufacturés ou ne réunissant pas les autres conditions nécessaires à une gestion efficace du processus de développement.

28. Tributaires d'un petit nombre d'exportations agricoles telles que le coton et le maïs, les pays à bas revenu souffrent de l'intensification de la concurrence causée par les subventions qu'appliquent les pays développés à des produits qu'ils exportent aussi. Il ressort de simulations relatives aux pays à bas revenu, notamment de l'Afrique subsaharienne, que la libéralisation des échanges commerciaux par un pays à bas revenu n'a

⁸ BIT: *Trade and international labour mobility*, A.K. Ghose, ILO Employment Papers, 2002/33 (Genève, 2002).

⁹ Déclaration à l'Assemblée générale de l'Alliance coopérative internationale (Oslo, 3 sept. 2003).

eu d'autre effet que d'accroître l'émigration, la libéralisation ayant provoqué une chute radicale des taux de change réels¹⁰.

1.4. Diversité des flux migratoires

29. Il existe plusieurs méthodes de classification des travailleurs migrants, fondées sur des critères différents: motivation, compétences, âge, profession, distance du pays d'origine. Les catégories les plus couramment utilisées se fondent sur la durée de séjour prévue, sachant que les contrôles effectués lors du passage à la frontière et durant le séjour sont un aspect fondamental de la souveraineté nationale. La plupart des travailleurs migrants relèvent de l'un ou l'autre de ces trois régimes d'admission dans un pays étranger:

- l'immigration définitive, qui est essentiellement le fait de migrants très qualifiés ou qui intervient à des fins de regroupement familial ou de réinstallation des réfugiés;
- l'immigration temporaire pour tout type d'emploi. Considérés comme des hôtes provisoires, les immigrants de cette catégorie viennent pour occuper des emplois caractérisés par une pénurie chronique de main-d'œuvre (personnel infirmier notamment);
- l'immigration temporaire pour des emplois de durée limitée: dans cette catégorie se trouvent les migrants autorisés à entrer dans le pays pour occuper des emplois saisonniers ou des emplois qui cesseront avec l'achèvement d'un projet, par exemple de construction, ainsi que des fournisseurs de services, des stagiaires et des étudiants.

30. Bien qu'ils soient présents dans presque toutes les catégories d'emplois, les migrants de pays en développement se concentrent généralement aux deux extrémités de l'échelle professionnelle. La plupart se trouvent au bas de l'échelle, souvent employés à des travaux salissants, dangereux et difficiles qui, une fois devenus des «emplois d'immigrés», tendent à le rester.

31. A l'autre bout de l'échelle se trouvent les millions de spécialistes et de cadres qui se rendent dans d'autres pays en quête de salaires plus élevés ou de meilleures perspectives d'emploi. Trois sur quatre vont d'un pays riche à un autre, notamment outre-Atlantique, tandis que d'autres, nombreux, se déplacent entre les nouvelles économies industrielles les plus prospères d'Asie de l'Est ou encore entre pays d'Europe centrale et orientale ou d'Amérique du Sud. Un nombre non négligeable s'oriente également vers des pays plus pauvres, souvent pour accompagner des investissements étrangers, contribuant à accélérer le développement économique.

32. La plupart des pays riches se félicitent de l'arrivée de spécialistes et cadres étrangers. L'Australie et le Canada par exemple ont établi un système de points qui facilite l'entrée sur le territoire national de ces candidats à l'immigration. De même, il est relativement facile à un spécialiste d'immigrer ou d'obtenir un visa de séjour temporaire aux Etats-Unis si un employeur américain souhaite l'engager. Au cours des années quatre-vingt-dix, de nombreux pays développés ont recruté des personnels de santé étrangers, au point qu'au Royaume-Uni près d'un tiers des médecins et 13 pour

¹⁰ Voir R. Faini, J.M. Grether et J. de Melo: «Globalization and migratory pressures from developing countries: A simulation analysis»: R. Faini, J. de Melo et K.F. Zimmermann (directeurs de publication) *Migration: The controversies and the evidence* (Cambridge University Press, 1999).

cent des personnels infirmiers sont des personnes nées à l'étranger, et la moitié du personnel d'appoint employé par les services de santé publique durant la décennie écoulée a acquis ses qualifications à l'étranger¹¹. Dans les pays de l'OCDE, la main-d'œuvre étrangère a connu une croissance de 3 à 4 pour cent par an durant la période 1995-2000; le nombre de travailleurs migrants hautement qualifiés a augmenté beaucoup plus vite – en moyenne, 35 pour cent par an au Royaume-Uni au cours des cinq dernières années, et 14 pour cent par an aux Etats-Unis.

33. La part des femmes dans les flux migratoires est passée de 47 pour cent en 1960 à 49 pour cent en 2000. Elle s'explique notamment par le regroupement familial, en particulier dans les pays les plus développés. Toutefois, la transformation du contexte socio-économique conduit aussi davantage de femmes à émigrer 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. Un autre élément à prendre en compte est la prospérité: dans certains des pays en développement connaissant une forte croissance, tels la Malaisie et le Chili, les familles les plus aisées recrutent des employées de maison étrangères.

34. En 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. C'est ainsi que les fabriques de vêtements des pays industrialisés recrutent directement des migrantes pour remplacer les travailleurs locaux qui se tournent vers de meilleurs emplois.

35. Cette féminisation de l'immigration est particulièrement marquée en Asie, d'où partent chaque année des centaines de milliers de femmes, qualifiées ou non. Ce sont en majorité des employées de maison ou des travailleuses du spectacle et, dans une moindre mesure, des infirmières et des enseignantes. Leurs principaux pays d'origine sont l'Indonésie, les Philippines, Sri Lanka et la Thaïlande, tandis que les principales destinations sont Hong-kong (Chine), la Malaisie, Singapour et le Moyen-Orient. Aux Philippines, les femmes représentaient en 1998 environ 61 pour cent de l'ensemble des travailleurs contractuels recrutés à l'étranger (emploi à terre); en Indonésie, pendant la période 1996-97, elles représentaient 78 pour cent des émigrants déclarés. A Sri Lanka, en 2000, sur 858 000 émigrants, 590 420 étaient des femmes, dont une majorité partait pour occuper des postes de femme de chambre, dont 90 pour cent à destination du Moyen-Orient¹².

1.5. Migrants en situation irrégulière

36. Les personnes qui se rendent ou qui travaillent à l'étranger sans autorisation légale sont qualifiées d'immigrés illégaux, clandestins, sans-papiers ou en situation irrégulière. La catégorie des «migrants illégaux» fut jadis une catégorie résiduelle, mais le terme «illégal» possède une connotation normative et suggère un lien avec la criminalité. C'est pourquoi, en 1994, la Conférence internationale sur la population et le développement a recommandé d'utiliser l'expression «sans-papiers», qui n'est pas adéquate puisqu'elle ne s'applique pas aux immigrants qui sont entrés dans le pays d'accueil en toute légalité avec un visa de tourisme et qui ont ensuite enfreint les dispositions régissant leur droit

¹¹ D. Walker: «Statistics show immigration beneficial to economy»; *The Guardian* (Londres, 29 janv. 2001).

¹² D. Malsiri et R. Jayasundere: *Sri Lanka: Good practices to prevent women migration workers from going into exploitative forms of labour* (Genève, BIT, Gender Promotion Programme, Working Paper No. 9, 2000).

d'entrée en prenant un emploi. Les migrants déplacés par des trafiquants au-delà des frontières ont parfois de faux papiers, ce qui a incité le colloque international sur les migrations, tenu à Bangkok en avril 1999, à recommander l'expression «en situation irrégulière». Les situations irrégulières peuvent exister à différents stades – départ, transit, entrée et retour et peuvent être créées au détriment du migrant ou par le migrant lui-même.

37. Les informations collectées sur la base des programmes de régularisation et auprès d'autres sources font apparaître que 10 à 15 pour cent des migrants se trouvent en situation irrégulière¹³. En 2000, aux Etats-Unis, le nombre de migrants en situation irrégulière était estimé à 7-8 millions et, en Europe, les étrangers en situation irrégulière ayant fait l'objet de mesures de régularisation constituaient 4 pour cent du total des migrants en France, 14 pour cent au Portugal et en Espagne, et 25 pour cent en Grèce et en Italie¹⁴. En 2000, l'Europe occidentale comptait 22 millions de ressortissants étrangers résidant sur son sol. Si l'on estime la proportion de migrants en situation irrégulière à 15 pour cent de la population étrangère, leur nombre total devrait être de 3,3 millions – un ordre de grandeur qui correspond aux chiffres habituellement cités. Europol a également établi une estimation, selon laquelle près de 500 000 travailleurs non déclarés entreraient chaque année dans l'Union européenne¹⁵. En Fédération de Russie, le ministère de l'Intérieur a estimé, en septembre 2003, que le pays comptait 5 millions d'étrangers dont la situation légale était ambiguë, dont 1,5 million de personnes «manifestement non autorisées»¹⁶. Plusieurs pays d'Europe centrale tels que la Hongrie, la Pologne et la République tchèque ont maintenant des difficultés à gérer les milliers de migrants arrivant sur leur territoire dans la perspective de gagner l'un des pays d'Europe occidentale.

38. Les migrations irrégulières ne visent pas seulement les pays développés. En 2004, on dénombrait en Argentine, selon les estimations, 800 000 migrants en situation irrégulière, issus principalement des pays frontaliers. Sur de vastes espaces d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, les frontières sont poreuses et étendues; elles sont bien souvent franchies par des personnes qui ne s'annoncent pas aux guichets d'immigration, comme c'est le cas en Afrique, en République démocratique du Congo ou le long de la frontière entre le Myanmar et la Thaïlande. Dans bon nombre de ces régions, il vaudrait peut-être mieux parler de migrations informelles puisque les autorités en ont connaissance mais les tolèrent, soit qu'elles n'aient pas la capacité de contrôler adéquatement les frontières, soit qu'elles considèrent que les immigrants jouent un rôle utile pour certains groupes et communautés.

39. On pense que l'Asie compterait plusieurs millions de migrants en situation irrégulière. Les groupes les plus nombreux seraient ceux des ressortissants népalais et bangladais en Inde, des Afghans au Pakistan et en République islamique d'Iran, des Indonésiens et des Philippins en Malaisie, et des Birmans en Thaïlande. En 2001, la République de Corée a recensé 255 000 personnes en situation de dépassement de visa, et le Japon 224 000.

¹³ NBER: T.J. Hatton; J.G. Williamson, *op. cit.*

¹⁴ J. Salt: *Evolution actuelle des migrations internationales en Europe* (Conseil de l'Europe, CDMG (2002), 26 déc. 2002).

¹⁵ Commission européenne: *Communication de la commission au Conseil et au Parlement européen – Une politique communautaire en matière d'immigration* (COM 2000/757 final, Bruxelles).

¹⁶ *Migration News* (University of California, Davis), oct. 2003, vol. 10 (3).

40. L'ampleur des flux de travailleurs en situation irrégulière indique à l'évidence que la demande de travailleurs migrants déclarés n'est pas proportionnée à l'offre, et que ceux-ci servent de tampon entre les exigences politiques et la réalité économique. Lorsqu'ils doivent parcourir de longues distances, les migrants clandestins louent les services de trafiquants, qui parfois les dissimulent dans des camions ou des navires, leur fournissent des faux papiers ou corrompent les fonctionnaires de l'immigration¹⁷. 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.

41. Selon le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000), l'expression «trafic illicite de migrants» désigne le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou matériel, l'entrée illégale dans un Etat d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet Etat. Les trafiquants offrent leurs services aux clients qui les sollicitent et se comportent avec eux comme des agents de voyage illégaux. En revanche, la traite des personnes implique le recours à la violence, à la coercition ou aux promesses fallacieuses dans le but d'exploiter les travailleurs – en les traitant le plus souvent comme des marchandises – et n'a pas de rapport avec le passage des frontières, bien que ce soient souvent les mêmes personnes ou bandes organisées qui se livrent à la fois au trafic et à la traite. Les migrants impliqués dans la traite des personnes sont des victimes et ne devraient pas être passibles de poursuites pénales.

1.6. Futurs flux migratoires

42. Les flux de migrants internationaux reflètent les disparités – démographiques et économiques – entre les pays, ainsi que le manque d'emplois, de travail décent et de sécurité humaine. Vu l'aggravation des disparités et, souvent aussi, des conditions, on peut s'attendre à une progression des flux migratoires.

a) Déficit de travail décent

43. Dans un certain nombre de pays, la libéralisation des échanges a remplacé ou restreint les activités industrielles et agricoles nationales en obligeant les travailleurs à se déplacer, tandis que les programmes d'ajustement structurel imposent aux gouvernements de réduire leurs dépenses d'indemnisation du chômage. Dans certains pays où s'appliquent des ajustements structurels, la création d'emplois ne suffit pas à absorber le nombre croissant de chômeurs, et les mutations commerciales et structurelles qu'ils induisent font que d'innombrables travailleurs n'ont plus aucune chance d'accéder à un emploi décent dans leur pays.

b) Disparités économiques

44. Les disparités économiques s'accroissent. Au niveau mondial, le PIB annuel par habitant en 2003 était d'environ 5 000 dollars mais, au niveau national, le PIB par habitant allait de 100 dollars en Ethiopie à 38 000 dollars en Suisse, et l'on constate que l'écart continue de se creuser (tableau 1.2). En 1975, le revenu des pays à revenus élevés

¹⁷ P. Taran et G. Moreno-Fontes Chammartin: *Getting at the roots: Stopping exploitation of migrant workers by organized crime*, Genève, BIT, Programme sur les migrations internationales (Paper No. 1E, 2002).

Tableau 1.2. Revenus, population et migrations dans le monde, 1975-2000

Année	Migrants	Population mondiale		Migrants en proportion de la population mondiale	Augmentation annuelle moyenne du nombre de migrants	Groupe de revenu classé selon le PIB (\$)		Ratio		
		Millions	Milliards			Pourcentage	Millions	Bas	Intermédiaire	Elevé
1975		85	4,1	2,1	1	150	750	6 200	41	8
1985		105	4,8	2,2	2	270	1 290	11 810	44	9
1990		154	5,3	2,9	10	350	2 220	19 590	56	9
1995		164	5,7	2,9	2	430	2 390	24 930	58	10
2000		175	6,1	2,9	2	420	1 970	27 510	66	14

Sources: Indicateurs du développement établis par la Division de la population de l'ONU et la Banque mondiale, 1975; les chiffres relatifs aux revenus en 1975 sont ceux de 1976.

Note: Le terme «migrants» s'entend de personnes se trouvant depuis au moins douze mois dans un pays autre que celui où elles sont nées ou dont elles sont ressortissantes. L'estimation relative à l'année 1990 a été portée de 120 à 154 millions pour tenir compte de l'éclatement de l'ex-URSS; en fait, bon nombre de ces «migrants» ne se sont pas déplacés, ils ont simplement changé de statut: par exemple, les Russes d'Estonie ont été considérés comme ressortissants étrangers après la transition.

était de 41 fois supérieur à celui des pays à bas revenu, et de huit fois supérieurs à ceux des pays à revenu intermédiaire. Depuis, rares sont les pays à revenu intermédiaire ou faible à avoir rejoint les rangs des pays à revenus élevés¹⁸.

45. La situation dramatique des agriculteurs est un autre facteur économique susceptible d'encourager l'émigration à partir des pays en développement. En 2000, près de 43 pour cent des travailleurs dans le monde étaient employés dans l'agriculture – et dans les pays pauvres, ces travailleurs sont relativement plus mal lotis que les populations urbaines. Ceci est en partie dû au coût élevé des intrants agricoles et aux maigres prix qui leur sont consentis pour leurs produits. La situation inverse prévaut dans les pays développés, où les agriculteurs bénéficient souvent de fortes subventions. Ces disparités encouragent l'exode rural – entre 1980 et 1999, dans les pays à bas revenu et à revenu intermédiaire, la part de la population urbaine est passée de 32 à 41 pour cent¹⁹. Beaucoup de pays industrialisés ont connu un exode rural massif durant les années cinquante et soixante, et l'on observe aujourd'hui les mêmes mouvements dans de nombreux pays d'émigration, y compris la Chine, le Mexique et la Turquie.

46. Ce phénomène n'est pas sans conséquence pour les migrations internationales. Tout d'abord, les paysans sont les plus susceptibles d'accepter les travaux salissants, dangereux et pénibles dans les zones urbaines. C'est le cas en Chine, où ruraux émigrés exécutent une large part de ces travaux dans les villes côtières. Par ailleurs, dès lors qu'ils doivent de toute façon s'adapter physiquement et culturellement au milieu urbain, les ruraux peuvent être tentés d'émigrer dans d'autres pays s'il existe une infrastructure de recrutement ou de migration pour les y aider. Une fois en ville, il leur est

¹⁸ P. Martin et M.I. Abella: *Globalization and Guest Workers: Migration for Employment in the 21st Century* (à paraître).

¹⁹ *Ibid.*

généralement plus facile d'obtenir un visa et des papiers pour émigrer légalement, ou de prendre des dispositions pour émigrer clandestinement. Quitte à devoir s'intégrer dans une métropole, les ressortissants mexicains quittant le sud du Mexique ou les ressortissants turcs quittant l'est de la Turquie pourront tout aussi bien s'intégrer à Los Angeles ou à Berlin.

c) Densité de population

47. La population des régions moins développées croît à un rythme annuel de 1,5 pour cent, contre 0,25 pour cent dans les régions les plus développées, soit six fois plus vite – un décalage qui va dans l'ensemble persister jusqu'en 2050 environ²⁰. La densité de population dans les pays en développement est déjà supérieure à celle des pays développés – 51 personnes au kilomètre carré dans les pays à bas revenu ou à revenu intermédiaire, contre 29 dans les pays à revenus élevés. De même que les migrations au départ d'une Europe densément peuplée vers l'Amérique ou l'Océanie, à la population plus clairsemée, ont marqué le XIX^e siècle, les disparités démographiques pourraient jouer un rôle important dans la première moitié du XXI^e siècle.

d) Le déficit démographique

48. Les populations vieillissantes des pays les plus développés contrastent avec les populations jeunes des pays en développement. Si les populations tendent plus ou moins partout à vieillir, le processus est beaucoup plus marqué en Europe et au Japon, où le taux de mortalité dépasse le taux de natalité. Compte tenu des tendances actuelles, les projections font apparaître qu'entre 2000 et 2050 la population de l'Italie devrait diminuer de 22 pour cent, celle de l'Estonie de 52 pour cent et celle de la Lettonie de 44 pour cent²¹. Le faible taux de natalité et l'élévation de l'espérance de vie font que, dans l'ensemble de l'Europe, la proportion de population âgée de plus de 65 ans va passer de 15 à 28 pour cent entre 2000 et 2050 et, au Japon, de 17 à 36 pour cent.

49. Dans son rapport, la Division de la population de l'ONU parvient à la conclusion que, si l'immigration était le seul moyen de maintenir les niveaux actuels de population active, il faudrait qu'elle soit beaucoup plus massive. Les quatre grands pays de l'Union européenne – l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni – représentent les deux-tiers de la population totale de l'UE et accueillent 88 pour cent de ses immigrants. Si l'on souhaitait maintenir ces populations à leur niveau de 1995, compte tenu des taux de natalité actuels, il faudrait que les niveaux d'immigration triplent pour passer de 237 000 à 677 000 personnes par an. Toutefois, s'il s'agissait de maintenir non seulement le niveau de population de 1995, mais aussi le niveau de population active de cette même année, de façon à maintenir l'indice de dépendance, alors les quatre grands devraient admettre sur leur sol 1,1 million d'immigrants chaque année. Il est peu probable que l'immigration atteigne de pareilles proportions, mais il est indéniable qu'une immigration d'une certaine ampleur aura un rôle important à jouer. Le chapitre 2 analyse cet aspect de manière plus approfondie.

²⁰ Nations Unies, Division de la population: *World Population Prospects: The 2002 Revision* (New York, Nations Unies, 2003).

²¹ *Ibid.*, vol. II: *Sex and Age distribution of the world population* (Medium variants).

1.7. Evolution du système bilatéral de gestion des migrations

50. La plupart des migrations résultent d'initiatives individuelles ou familiales de personnes qui quittent leur foyer pour tirer parti des possibilités qui s'offrent à eux à l'étranger. Cette pratique contraste vivement avec les époques précédentes, où une part considérable des migrations était organisée dans le cadre d'accords bilatéraux entre gouvernements.

51. L'un des premiers programmes bilatéraux de recrutement, le programme Bracero, a permis à près de 5 millions de travailleurs du Mexique d'entrer aux Etats-Unis entre 1942 et 1966. Il a été mis fin à ce programme sous la pression de syndicats, d'églises, de dirigeants mexicains naturalisés américains et d'autres groupes soucieux de constater qu'il freinait l'ascension sociale des travailleurs américains d'origine mexicaine.

52. Durant les années cinquante et soixante, plusieurs pays européens ont également mis sur pied des programmes de recrutement de travailleurs étrangers et ratifié la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, qui visait à réguler ces flux. Dans les années cinquante, la France, par exemple, a encouragé l'immigration durable de travailleurs venus tout d'abord d'Europe méridionale puis d'Afrique du Nord. Emboitant le pas à la France dans les années soixante, le gouvernement d'Allemagne de l'Ouest a installé des bureaux de recrutement dans les principaux pays d'émigration – Italie, Grèce, Turquie, Yougoslavie – en recherchant initialement des travailleurs saisonniers et, par la suite, des travailleurs dits «invités» (Gastarbeiter) pour des contrats de durée limitée. Des régimes semblables ont été établis dans d'autres pays, par exemple en Belgique et aux Pays-Bas.

53. Ces mouvements étaient caractérisés par l'intervention de l'Etat dans l'organisation et la surveillance étroite du recrutement, de l'emploi et du retour. Les employeurs qui souhaitaient embaucher des travailleurs étrangers adressaient une demande aux agences publiques locales pour l'emploi, qui la communiquaient aux autorités publiques de l'emploi des pays étrangers, où les travailleurs étaient recrutés, soumis à un examen et sélectionnés. Entre 1960 et 1966, le programme ouest-allemand d'embauche de «travailleurs invités» a abouti à la venue de 3,6 millions de travailleurs étrangers dans ce pays, dont 3 millions sont retournés dans leur pays comme prévu²².

54. Ce régime bilatéral s'est effondré vers le milieu des années soixante-dix. La récession mondiale consécutive au choc pétrolier de 1973 a réduit la demande de travailleurs immigrés, et les gouvernements ont durci les restrictions applicables afin de les encourager à repartir, mais dix pour cent d'entre eux seulement sont rentrés dans leur pays²³. Les grands mouvements migratoires de travailleurs vers l'Europe, organisés dans le cadre d'accords bilatéraux, ont cessé vers la fin des années soixante-dix et, lorsque la croissance a repris, les migrations de main-d'œuvre ont pris d'autres voies: regroupement familial, tourisme, demandes d'asile, études ou encore clandestinité, avec l'aide de passeurs et de trafiquants.

²² H. Werner: *From Guests to Permanent Visitors? A review of the German experience*, Cahiers des migrations internationales n° 42, Genève, Programme sur les migrations internationales (Genève, BIT, 2001).

²³ J.-P. Garson et A. Loizillon: *L'Europe et les migrations de 1950 à nos jours: mutations et enjeux*, document préparé pour la conférence organisée conjointement par la Commission européenne et l'OCDE sur les aspects économiques et sociaux des migrations, Bruxelles, 21-22 janv. 2003.

55. Les politiques contemporaines relatives aux migrations de main-d'œuvre revêtent un caractère unilatéral, en ce sens que les pays de destination annoncent ordinairement la mise en œuvre de programmes d'accueil d'immigrés sans rechercher d'accords bilatéraux avec les pays d'origine. Il est de plus en plus admis que la coopération permet une meilleure gestion des migrations, d'où une résurgence des protocoles et accords bilatéraux, mais la plupart des programmes restent néanmoins unilatéraux. Pour les pays d'origine, la démarche unilatérale signifie que l'on s'efforce de gérer le processus d'émigration. En Asie, certains grands pays d'origine, notamment l'Indonésie, les Philippines et Sri Lanka, réglementent et surveillent étroitement le recrutement de leurs ressortissants décidés à travailler à l'étranger.

56. Des normes internationales ont été établies à la faveur d'une action multilatérale qui s'est avérée des plus efficaces. L'OIT a ouvert la voie avec la convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975. Puis, en 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui a pris effet en 2003.

1.8. Conclusions préliminaires

57. Les indicateurs économiques, politiques et démographiques donnent à penser que nous sommes entrés dans une période où la pression migratoire va continuer de s'intensifier. Dans les pays en développement, des millions de jeunes, hommes et femmes, accèdent chaque année au marché du travail, alors que la création d'emplois dans ces pays n'est pas suffisamment rapide pour absorber tous ces demandeurs d'emploi. En même temps, les régions plus développées, caractérisées par une population vieillissante, voient apparaître des pénuries de main-d'œuvre dans de nombreux secteurs. A cela s'ajoutent d'autres éléments qui viennent encore renforcer la pression migratoire, notamment l'accentuation des disparités qui favorise la décision de partir à l'étranger, par désir ou par nécessité, et les nouvelles technologies, qui procurent à un nombre croissant de personnes les informations requises pour accéder au marché mondial du travail.

58. L'histoire montre que la migration s'est avérée bénéfique pour la plupart des migrants et des pays d'accueil et d'origine. Pourtant, force est de constater le peu de succès des efforts déployés pour établir un cadre multilatéral acceptable de régulation des migrations de main-d'œuvre pour que toutes les parties y trouvent leur compte. Le nombre de travailleurs migrants en situation irrégulière s'accroît à un rythme soutenu, la marchandisation du processus migratoire – qu'il s'agisse notamment de l'immigration clandestine ou de la traite des personnes – et l'expansion de l'emploi informel dans les pays d'accueil facilitant en partie cette évolution. Si la communauté internationale ne fait rien, cette situation risque de s'aggraver, probablement au détriment des droits des travailleurs migrants, en attendant que la pression migratoire ne diminue sous l'effet d'un développement économique accéléré.

Chapitre 2

Le phénomène migratoire et ses conséquences

2.1. Remarques introductives

59. Depuis l'époque où les premiers humains apparurent sur le continent africain il y a des milliers d'années, il n'est pas une seule partie du monde qui n'ait connu des vagues récurrentes d'immigration et d'émigration. La migration occupe par conséquent une place de premier plan dans l'histoire de l'humanité – traçant et redessinant les contours des sociétés, des cultures, des systèmes économiques. Le XXI^e siècle ne fait pas exception. Les millions de migrants qui se déplacent en Asie et en Afrique, ou qui quittent les pays en développement pour se rendre dans les pays développés, ne sont que les témoins contemporains de traditions qui remontent à la nuit des temps.

60. Pour autant, la migration, et en particulier l'immigration, est une question qui prête à controverse, les «nationaux», eux-mêmes descendants d'anciennes générations d'immigrés regardant souvent d'un mauvais œil les nouveaux arrivants dans lesquels ils voient une menace pour leur emploi et leur culture. Même les Etats-Unis, pays pourtant presque entièrement peuplé d'immigrés, ont parfois durci leurs conditions d'immigration, au motif que les nouvelles générations d'immigrants seraient en un sens inférieures à leurs prédécesseurs, arrivés voici vingt, cinquante ou cent ans – et ont parfois objecté à l'admission de ressortissants irlandais, chinois ou de pays d'Europe orientale.

61. L'émigration a généralement posé moins de problèmes. Les gouvernements qui ont interdit à leurs citoyens de quitter le pays sont relativement rares, et l'ont fait moins pour des raisons socio-économiques que politiques. La plupart des autres ont vu dans l'émigration une sorte de soupape de sécurité et ont autorisé, parfois même encouragé, les mécontents ou les défavorisés à chercher fortune ailleurs.

62. Quelle est l'incidence de l'immigration sur le développement national? Dans un sens, ce n'est peut-être pas la bonne question. Il faut plutôt voir dans la migration, tant à l'intérieur des frontières nationales que d'un pays à un autre, un élément ou un aspect du développement, qui revêt une plus ou moins grande importance selon les pays et les époques, cause ou conséquence de certains événements, mais qui fait toujours partie intégrante du processus de développement. Quoi qu'il en soit, à l'instar de nombreux autres aspects du développement, elle a à la fois des conséquences négatives et des conséquences positives. Le tableau 2.1 présente quelques-uns des avantages potentiels des migrations pour les migrants eux-mêmes, pour les entreprises, et pour le pays dans son ensemble.

Tableau 2.1. Avantages et inconvénients potentiels de l'émigration et de l'immigration

	Emigration		Immigration	
	Avantages potentiels	Inconvénients potentiels	Avantages potentiels	Inconvénients potentiels
Pour les migrants ou les particuliers	Emploi	Interruptions de carrière, perte d'ancienneté	Services qui libèrent l'accès de la femme au marché du travail	Concurrence pour l'emploi, marginalisation des moins qualifiés
	Augmentation du revenu	Mauvaises conditions de vie et de travail	Baisse des prix des biens et des services	Baisse des salaires locaux
	Formation ou éducation	Travail de niveau inférieur, perte de qualifications		Ecoles surpeuplées
	Découverte de nouvelles cultures	Racisme, discrimination	Enrichissement de la vie culturelle	Difficultés d'adaptation à des langues et coutumes différentes
	Nouvelles rencontres	Séparation de la famille, conséquences négatives pour les enfants	Découverte d'autres pays	
Pour les entreprises	Qualifications acquises par les migrants de retour dans leur pays	Perte de main-d'œuvre qualifiée	Main-d'œuvre moins coûteuse	Main-d'œuvre moins stable
	Activité lucrative pour l'industrie du recrutement	Pénuries de main-d'œuvre tirant les salaires vers le haut	Diversification de la main-d'œuvre	Dépendance vis-à-vis de la main-d'œuvre étrangère pour certains travaux
	Supplément d'activité pour les entreprises de communication et les agences de voyage		Elargissement des marchés et économies d'échelle	
Pour le pays dans son ensemble	Réduction de la pression démographique	Exode de citoyens jeunes	Rajeunissement de la population	Frictions sociales
	Baisse du chômage	Gestion des retours soudains	Croissance de la main-d'œuvre, baisse de l'inflation	Retard dans la modernisation des technologies
	Envois de fonds en devises	Réduction du potentiel, manque à gagner en production et recettes fiscales	Accroissement du PIB, capitaux apportés par les investisseurs immigrés	Accentuation des inégalités de revenu
	Connaissances et compétences des émigrés revenus dans leur pays	Exode des cerveaux et perte de travailleurs qualifiés, réduction de la recherche-développement	Importation de cerveaux	Coût des programmes d'intégration
	Création de communautés transnationales	Déstructuration de la société et culture de l'émigration	Diversification de la population, dynamisme démographique	Accentuation de la stratification sociale, ghettos
	Accroissement des inégalités	Recettes fiscales provenant de travailleurs jeunes	Coût des services sociaux et des prestations de sécurité sociale	

2.2. L'incidence des migrations sur les pays d'origine

63. La décision d'émigrer peut être motivée par de multiples raisons, mais c'est l'absence de perspectives satisfaisantes dans le pays d'origine qui est aujourd'hui l'élément moteur de l'accroissement de la pression migratoire. Les pays en développement ne créent pas suffisamment d'emplois décents pour absorber le nombre croissant de personnes arrivant chaque année sur le marché du travail. Selon les estimations du BIT, à la fin de l'année 2003, le nombre de travailleurs gagnant moins de un dollar par jour est resté constant depuis 2002, soit environ 550 millions.

64. L'incapacité de l'économie mondiale à créer assez d'emplois à l'endroit même où les gens vivent fait porter la responsabilité de l'ajustement à la famille et à ses membres. Dans les pays pauvres, c'est à la famille que revient la difficile décision d'envoyer l'un de ses membres à l'étranger, pour essayer de se prémunir contre les menaces de toutes sortes qui pèsent sur sa sécurité: catastrophe naturelle, choc économique externe, chute des prix des produits agricoles, privatisation et réduction des effectifs des entreprises publiques, dévaluation monétaire, faillite bancaire. C'est ce qui explique pourquoi tant de personnes émigrent, souvent conscientes du sacrifice personnel consenti et sachant qu'elles devront travailler dans des conditions difficiles et dépenser très peu pour pouvoir envoyer le plus d'argent possible à leur famille.

65. La plupart des pays en développement estiment cependant qu'à court terme du moins la migration a pour eux un effet net favorable. Elle absorbe un nombre considérable des nouveaux venus sur le marché du travail et génère un afflux de capitaux provenant des envois de fonds des émigrés. En revanche, l'exode des cerveaux est source de préoccupations pour les pays qui voient partir leurs meilleurs éléments. Mais, dans l'ensemble, les grands pays d'émigration tirent un bilan positif de ce qu'ils considèrent comme une réelle contribution au développement.

a) Réduire la pression migratoire et le chômage

66. L'émigration peut être considérée comme un moyen d'atténuer la pression démographique mais, pour la plupart des pays, elle n'a au mieux qu'une incidence marginale. Même dans les grands pays d'émigration, la proportion d'émigrants reste relativement modeste. Le plus vaste transfert de population est celui qui intervient au Mexique à destination des Etats-Unis. Sur les 108 millions de personnes nées au Mexique et toujours en vie, près de huit millions vivent à présent aux Etats-Unis – soit une réduction annuelle de 1,5 à 1,8 pour cent du taux de croissance démographique du Mexique¹. Dans la plupart des autres pays, par exemple la Chine et l'Inde, les proportions sont bien entendu beaucoup plus faibles.

67. Le même schéma s'applique aux incidences des migrations sur l'emploi et le chômage dans les pays d'origine. Bien entendu, un retour inopiné de tous les migrants poserait de graves problèmes – comme on l'a vu après la première guerre du Golfe en 1990, lorsque près de deux millions de personnes ont quitté précipitamment le Koweït et l'Iraq et ont tenté de retrouver du travail dans leur pays d'origine. Mais certains des pays connaissant un taux d'émigration nette élevé sont aussi des pays aux prises avec d'irréductibles problèmes de chômage.

¹ P. Martin et M. Teitelbaum: *Emigration and Development: Focus on West-Central Mexico*. Report of the eighth Migration Dialogue seminar, Guadalajara, Mexico (2000).

b) L'émigration de personnes qualifiées
– l'exode des compétences

68. La mobilité internationale des travailleurs hautement qualifiés est en hausse depuis le début des années quatre-vingt-dix². Cette évolution s'explique par l'accroissement de la demande mondiale de qualifications, elle-même résultant de l'avancée de la mondialisation et de l'essor phénoménal des technologies de l'information et de la communication (TIC). Les effets de cet exode des compétences sur les pays d'émigration sont encore mal cernés; ils varient suivant les caractéristiques de ces pays (notamment leur dimension et leur niveau de développement), les secteurs ou les catégories professionnelles visés, le mode de financement de l'éducation (public ou privé) et le type de migration (temporaire, durable ou circulante)³.

69. Les travailleurs hautement qualifiés s'expatrient pour de multiples raisons, et notamment pour obtenir des salaires plus élevés, de meilleurs moyens de travail et plus de perspectives de carrière. Mais les pays d'accueil favorisent aussi l'immigration grâce à des systèmes de recrutement et de sélection qui facilitent l'admission. Ces mécanismes attirent les éléments les plus compétents et les plus brillants des pays en développement, au point que les immigrants de bon nombre de ces pays, entrés aux Etats-Unis durant les années quatre-vingt-dix, détenaient deux fois plus de diplômes que leurs compatriotes dans le pays d'origine. Il ressort du tableau 2.2 qu'en 2000 on comptait 3,7 fois plus de ressortissants jamaïcains titulaires d'une formation de troisième cycle aux Etats-Unis qu'il n'en existait en Jamaïque; de même, sur dix diplômés universitaires de El Salvador, quatre résidaient aux Etats-Unis. Selon une estimation de l'OIM, 40 pour cent des pays africains ont vu au moins un tiers de leurs diplômés universitaires émigrer à l'étranger.

70. L'exode des cerveaux peut créer un cercle vicieux de nature à freiner le développement. En Afrique par exemple, l'émigration de médecins et de personnel infirmier a des effets délétères sur la santé publique, à un moment où les besoins augmentent en raison de la propagation du SIDA et des récentes campagnes en vue d'améliorer les taux de vaccination. L'émigration a notamment pour effet d'amoinrir la présence de personnel médical dans les zones rurales, accroît la charge de travail des personnels restants et peut freiner la progression des services de santé publique. Les médecins formés par exemple en Jamaïque ou au Ghana sont plus nombreux à l'étranger que dans leur pays d'origine.

71. Selon une estimation, au moins 400 000 scientifiques et ingénieurs des pays en développement travaillent dans le secteur de la recherche-développement des pays industrialisés, contre 1,2 million de leurs collègues restés dans le pays d'origine⁴.

² B.L. Lowell et A.M. Findlay: *L'émigration de personnes hautement qualifiées de pays en développement: impact et réponses politiques*. Rapport de synthèse, Genève, BIT, Cahiers des migrations internationales 1E, 2002; OCDE: *International Mobility of the highly skilled* (Paris, 2002).

³ BIT et OCDE: *One step forward to the international mobility of the highly skilled workers: summary of main issues*, réunion informelle BIT/OCDE sur les migrations de travailleurs hautement qualifiés – propositions concrètes de partage plus équitable des gains, Genève, mai 2003.

⁴ J.B. Meyer et M. Brown: *Scientific diasporas: A new approach to the brain drain* (Discussion Paper No. 41, document préparé pour la Conférence mondiale sur la science UNESCO-CIUS, Budapest, juin-juillet 1999).

Tableau 2.2. Immigrants aux Etats-Unis ventilés par niveau d'instruction, en pourcentage des cohortes de même niveau restées dans le pays d'origine, 2000

Pays	Total	Niveau d'instruction		
		Primaire ou inférieur	Secondaire	Tertiaire
<i>Asie de l'Est</i>				
Chine, RP	0,1	0,1	0,2	2,2
Indonésie	0,1	0,1	0,1	0,7
Philippines	3,6	0,6	2,2	11,7
<i>Europe orientale, Asie centrale</i>				
Croatie	1,2	0,4	1,2	4,7
Turquie	0,2	0,1	0,4	1,3
<i>Amérique latine et Caraïbes</i>				
Brésil	0,2	0,1	0,5	1,1
Colombie	2,1	0,4	4	9,9
République dominicaine	12,9	5,3	42,4	24,8
El Salvador	24,3	12,4	114,8	39,5
Guatemala	7,6	3,8	29,9	25,8
Jamaïque	33,3	4,7	40,9	367,6
Mexique	13,3	10,8	17,2	16,5
Pérou	1,8	0,3	2,5	4,2
<i>Moyen-Orient, Afrique du Nord</i>				
Egypte	0,3	0,1	0,2	2,3
Tunisie	0,1	0,1	0,2	1,3
<i>Asie du Sud</i>				
Bangladesh	0,1	0,1	0,3	2,3
Inde	0,2	0,1	0,2	2,8
Pakistan	0,3	0,1	0,5	6,4
Sri Lanka	0,2	0,1	0,1	5,6
<i>Afrique subsaharienne</i>				
Soudan	0,1	0,1	0,3	3,4

Note: Le terme «immigrants» s'entend de personnes de 25 ans ou plus nées à l'étranger et résidant aux Etats-Unis. Niveau d'instruction primaire ou inférieur: zéro à huit ans de scolarité; secondaire: neuf à douze ans de scolarité; tertiaire: plus de douze ans de scolarité. Les chiffres indiquent l'effectif d'immigrants vivant aux Etats-Unis en pourcentage de leurs compatriotes d'un niveau d'instruction équivalent restés dans le pays d'origine.

Source: Tableau 5, R.H. Adams *International Migration Remittances and the Brain Drain: A study of 24 labour-exporting countries*, Working Paper No. 3069, 27 mai 2003.

72. L'émigration des étudiants est un facteur précurseur de l'exode des compétences. L'OCDE souligne qu'en 2000 près de 1,5 million d'étudiants étrangers suivaient des études supérieures dans ses Etats membres, dont plus de la moitié étaient issus de pays extérieurs à la zone de l'OCDE. On en dénombrait 475 000 aux Etats-Unis, 223 000 au Royaume-Uni, 187 000 en Allemagne et 105 000 en Australie. La plupart disaient ne

vouloir séjourner dans le pays d'accueil que pour la durée de leurs études, mais un nombre non négligeable s'y est finalement installé à titre définitif. Près de 47 pour cent des postdoctorants restent aux Etats-Unis, mais cette proportion peut varier selon les pays de départ: entre 1990 et 1999, la proportion de postdoctorants scientifiques étrangers résidant aux Etats-Unis était plus élevée chez les migrants venant de Chine (87 pour cent), de l'Inde (82 pour cent) et du Royaume-Uni (79 pour cent), que parmi ceux de Taiwan, Chine (57 pour cent), ou de la République de Corée (39 pour cent)⁵.

73. Quels sont les dommages causés par cet exode des compétences? En fait, ces flux comportent à la fois des avantages et des inconvénients⁶. Du côté des inconvénients, il faut souligner que ce sont souvent les plus compétents et les plus brillants qui quittent leur pays d'origine – de sorte que leur départ réduit la capacité de croissance à long terme du pays. Pour les pays qui perdent ainsi une proportion considérable de leur main-d'œuvre qualifiée, la migration des compétences peut réduire les retours sur investissement. Les entreprises locales qui investissent pour former des travailleurs auront du mal à récupérer leur mise si ces travailleurs quittent le pays dès leur formation achevée. L'émigration de personnes hautement qualifiées, notamment du fait de ses effets cumulatifs éventuels, peut gravement entraver la capacité d'un pays d'atteindre la masse critique de connaissances requises pour l'innovation et l'adaptation aux conditions locales des technologies de production importées. L'histoire de l'industrialisation fait ressortir l'importance de l'internalisation des connaissances et du renforcement des capacités des entreprises aux fins d'innovation dans les procédés et les produits. Ces perspectives disparaissent lorsque les travailleurs et techniciens les plus qualifiés sont les premiers à quitter le pays dès qu'une occasion d'émigrer se présente.

74. La migration des travailleurs hautement qualifiés peut aussi avoir des incidences sur les flux de capitaux, notamment sur les investissements étrangers directs, sachant que les entreprises tiennent compte des compétences et des personnels locaux disponibles et qu'elles peuvent renoncer à investir dans un pays qui laisse partir la plupart de ses travailleurs qualifiés. Par ailleurs, les migrants emportent avec eux non seulement leurs compétences mais aussi d'importants volumes de fonds, ce que les pays de destination encouragent parfois. Les Etats-Unis ont conçu un programme destiné aux investisseurs immigrés qui, par exemple, offre un visa d'immigrant à 10 000 investisseurs et aux membres de leurs familles s'ils investissent au moins 500 000 dollars et créent ou sauvent au moins dix emplois. La Nouvelle-Zélande offre des visas aux personnes qui arrivent avec au moins 630 000 dollars. Quant au Canada, le montant correspondant est d'environ 300 000 dollars des Etats-Unis.

75. Pour autant, l'émigration des personnes instruites n'est pas nécessairement préjudiciable au pays⁷. Des recherches menées par le BIT sur l'émigration de personnes qualifiées font apparaître que le résultat net de l'exode des compétences des pays en développement est un mélange d'effets directs et indirects. L'effet le plus direct de l'exode des compétences est la diminution du capital humain national, qui est décisif pour la productivité et la croissance économique d'un pays, mais qui déclenche aussi un certain nombre de forces susceptibles d'accélérer la croissance économique. Revenant au

⁵ *La mobilité internationale des travailleurs hautement qualifiés* (document de synthèse de l'OCDE, Paris, 2002).

⁶ *Options politiques de réponse à la migration des compétences: rétention, retour et circulation* (Genève, BIT, Programme des migrations internationales, document 5F, 2002).

⁷ B.L. Lowell et A.M. Findlay, *op. cit.*; P. Wickramasekara, *ibid.*

pays avec des qualifications et une expérience professionnelle acquises à l'étranger, les migrants favorisent la croissance de l'économie. La promesse de revenus plus élevés peut en elle-même encourager un accroissement des investissements dans l'éducation publique et privée, qui ne serait peut-être pas intervenu autrement. Les expatriés envoient des fonds dans leur pays par le transfert d'une partie de leur salaire. Ils transfèrent également des connaissances, des technologies et des investissements, qui stimulent la productivité et le développement économique. Pour les pays en développement, le défi majeur est de prendre les initiatives qui s'imposent pour gérer ces échanges de compétences intervenant au niveau mondial⁸.

76. L'émigration à vaste échelle de travailleurs du secteur de la technologie de l'information au départ de l'Asie, et en particulier de l'Inde, a déjà eu des effets salutaires sur les pays d'origine, sous la forme de transferts de compétences, de dispositifs d'externalisation et de flux d'investissements. C'est ainsi que l'on a constaté ce qu'il est convenu d'appeler un «cercle vertueux» par opposition au cercle vicieux observé lors de l'émigration de travailleurs de la santé, par exemple en Afrique du Sud⁹. Aux Philippines, les salaires élevés que perçoivent les personnels infirmiers diplômés qui travaillent à l'étranger tentent certains médecins qui seraient même prêts à postuler pour des postes d'infirmiers. Il convient de situer les répercussions négatives que peut avoir l'émigration sur le «capital humain» dans le contexte général de l'emploi dans le pays d'origine. Bien souvent, les spécialistes expatriés n'auraient eu que peu de chances de trouver dans leur pays d'origine du travail dans leur domaine professionnel. Beaucoup de pays en développement comptent dans certaines disciplines plus de diplômés universitaires qu'ils n'en peuvent employer. La Bulgarie, par exemple, comptait quelque 818 000 diplômés universitaires (soit 19,3 pour cent de sa population) – une proportion beaucoup plus élevée que dans d'autres pays où le revenu par habitant est plus de deux fois et demie supérieur au revenu bulgare, par exemple en République tchèque¹⁰.

c) Le coût social

77. Le coût social des migrations de travailleurs, et notamment la rupture des liens familiaux et communautaires, est une conséquence indéniablement aussi importante que le coût économique, quant à lui plus facile à mesurer. Les répercussions sociales de l'émigration ont presque toujours des effets sur l'équilibre entre les sexes. Dans certaines régions d'Afrique du Sud, lorsqu'un homme émigre pour aller travailler dans les mines ou les plantations, son épouse devient chef de famille monoparentale. Dans l'Etat du Kerala, en Inde, on compte environ un million de femmes seules, dont les époux sont partis travailler dans les pays du Golfe. Les conséquences sont plus graves lorsque c'est la mère de famille qui émigre. Plus d'un demi-million de femmes sri lankaises travaillent à l'étranger, notamment dans les pays du Golfe. Leur éloignement a de nombreuses répercussions sur la famille et la communauté – en particulier sur les enfants, qui cessent de fréquenter l'école, deviennent vulnérables et sont victimes de négligence et de mauvais traitements, y compris l'inceste. A leur retour, certaines femmes subissent également des traumatismes liés à des sévices sexuels, des actes de violence ou la

⁸ Lowell et Findlay, *ibid*.

⁹ P. Martin: *Professional migrants and development* (exposé présenté à la Conférence de la GTZ sur la migration et le développement, 20-21 oct. 2003, Berlin).

¹⁰ A. Gächter: *The ambiguities of emigration: Bulgaria since 1988* (Genève, BIT, Cahiers des migrations internationales n° 39, 2002).

dislocation de la famille. De manière générale, les pays qui envoient massivement leurs citoyens à l'étranger constatent la création d'une «culture de l'émigration», où celle-ci devient pour les jeunes gens une sorte de «rite de passage». C'est le cas dans plusieurs pays des Caraïbes et, de plus en plus, dans certaines régions du Mexique et de l'Uruguay.

d) Les envois de fonds des émigrés

78. Dans une étude récente, la Banque mondiale¹¹ indique que les fonds envoyés par les travailleurs émigrés constituent la deuxième source de financement externe des pays en développement, juste après l'investissement étranger direct (IED). En 2001, les fonds envoyés par les expatriés ont procuré aux pays en développement des recettes d'un montant de 72,3 milliards de dollars des Etats-Unis, soit 1,3 pour cent de leur PIB consolidé. Ce montant est très supérieur aux flux financiers publics et aux flux privés autres que les IED et représente 42 pour cent du total des flux d'IED vers les pays en développement. Les envois de fonds des émigrés sont moins importants que les flux d'investissements étrangers directs mais, en règle générale, sont supérieurs au montant de l'aide publique au développement. Ils sont aussi une source de revenus plus assurés et plus stables et sont en principe moins sensibles aux fluctuations des cycles économiques – ils ont par exemple continué d'augmenter durant la crise financière asiatique, alors que les flux d'IED fléchissaient (figure 2.1). Pour un certain nombre de pays, les envois de fonds des expatriés constituent à présent la principale source de devises.

79. Qu'ils soient destinés à la consommation ou à l'investissement, les fonds envoyés par les expatriés sont plus stables que les flux des marchés financiers. Ils auraient même tendance à augmenter en période de difficultés économiques non seulement parce qu'ils constituent la principale source de revenu des familles mais aussi parce que, dans de telles périodes, le nombre d'émigrants augmente. Les migrants aisés qui investissent dans leur pays d'origine sont moins facilement dissuadés par les aléas économiques que les investisseurs étrangers. La Banque mondiale relève que les fonds envoyés par les émigrés sont utilisés par certaines économies émergentes comme le Brésil à titre de garanties pour souscrire des emprunts sur les marchés de capitaux internationaux à des conditions bien meilleures que celles qu'ils auraient obtenues sans fournir de telles garanties.

80. On ne dispose pas de données ventilées selon le profil de qualifications, mais il semblerait que les envois de migrants peu qualifiés soient assez substantiels. Un travailleur mexicain en situation irrégulière aux Etats-Unis, par exemple, envoie selon les estimations 500 dollars par mois. Les principaux pays destinataires des fonds d'expatriés sont le Mexique (10 milliards de dollars), l'Inde (9,9 milliards) et les Philippines (6,4 milliards), mais la part de ces remises en proportion du PIB est beaucoup plus élevée dans certains pays de taille modeste: Tonga (37 pour cent), Lesotho (27 pour cent), République de Moldova (25 pour cent), Jordanie (23 pour cent)¹². Au Cap-Vert, le montant des rapatriements de fonds des émigrés en 1994 a été de 16 fois supérieur aux recettes d'exportation du pays. Cette même année, les fonds envoyés en Egypte et en El Salvador par les expatriés représentaient plus de 75 pour cent des exportations de l'Egypte et 25 pour cent au moins au Bangladesh¹³. Des études de

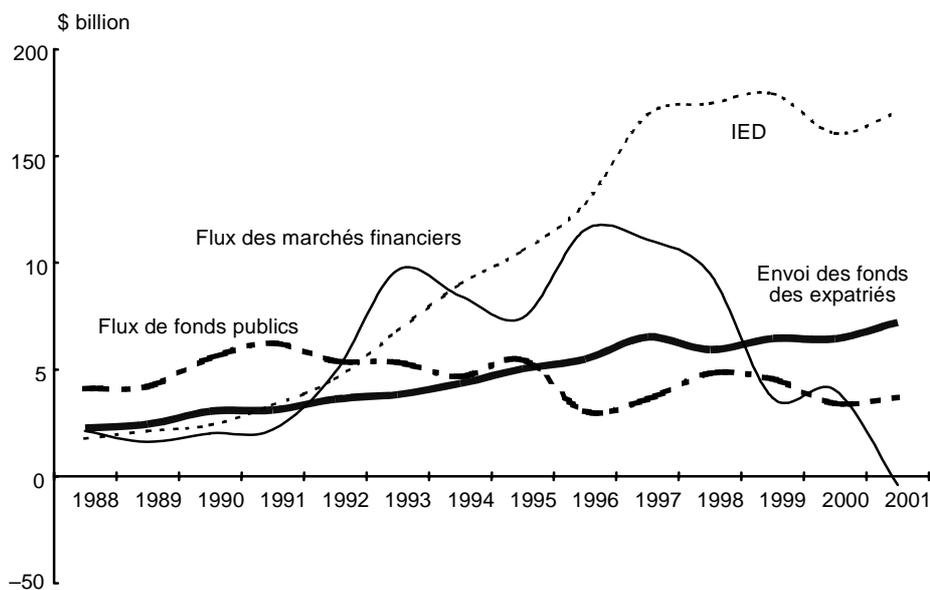
¹¹ Banque mondiale: «Workers' remittances: An important and stable source of external development finance»; D. Ratha, *Global Development Finance 2003* (Washington, DC, 2003).

¹² *Ibid.*

¹³ J. Van Doorn: «Migrations, transferts et développement», *Education ouvrière* 2002/4 (Genève, 2003), numéro spécial consacré aux travailleurs migrants, pp. 54-59.

cas effectuées par le BIT font ressortir que les transferts de fonds à destination du Bangladesh représentent plus de la moitié du revenu des ménages auxquels ils sont destinés et, au Sénégal, la proportion atteint 90 pour cent du revenu. Une récente mission du BIT au Népal a conclu qu'à ce jour la part des recettes en devises constituée par les envois de fonds était supérieure à la somme des recettes d'exportation de produits manufacturés, du tourisme, de l'aide internationale et autres sources réunies. Des recherches donnent également à penser que la solidité de l'économie, en dépit de tous les indicateurs macroéconomiques négatifs, est probablement due à l'afflux massif des fonds des émigrés, qui sont estimés à plus de un milliard de roupies par année.

Figure 2.1. Envois de fonds des travailleurs émigrés et autres flux, 1998-2001



Source: Banque mondiale, *Global Development Finance 2003* (Washington, DC, 2003), p. 158.

81. Et encore ces fonds ne se rapportent qu'aux transferts officiels. Dans certains pays, on estime que la moitié seulement des fonds envoyés passe par les circuits bancaires officiels, les migrants étant peu enclins à recourir à cette méthode en raison de la complexité des démarches, des commissions élevées et des taux de change peu favorables. En Asie du Sud, les personnes peu habituées à se rendre à la banque pour y encaisser des fonds privilégient les systèmes informels de transfert de fonds (hawala ou hundi) qui facilitent les modalités d'encaissement. Si l'on prend en compte les fonds qui ne passent pas par les circuits bancaires officiels, le flux global annuel des envois de fonds à destination des pays en développement dépasse probablement les 100 milliards de dollars des Etats-Unis.

82. L'une des conséquences inattendues de ces volumineux envois de fonds par le biais d'agents de change informels est la facilité avec laquelle s'effectue la fuite des capitaux durant les périodes d'instabilité. Dans de nombreux pays en développement, d'importants volumes de devises sont à présent négociés par des agents de change qui échappent facilement au contrôle des autorités monétaires.

83. Quelle est l'incidence de cette expansion des envois de fonds des émigrés sur le développement des pays d'origine? Il est difficile d'apporter une réponse générale à cette question. Dans la mesure où ces fonds tendent à faire monter la valeur externe de la monnaie d'un pays, ou son taux de change, ils peuvent amoindrir la compétitivité des

exportations de ce pays et l'attrait des investissements dans les industries de substitution aux importations – soit une variante du phénomène dit «le mal hollandais». Mais les autorités de la plupart des pays d'origine semblent convaincues que les effets des envois de fonds sont dans l'ensemble très positifs, et ce d'autant que ces pays ont besoin de devises pour financer l'important déficit de leur balance commerciale et rembourser leur dette extérieure.

84. Dès lors que les envois de fonds arrivent directement dans les familles des émigrés, très enclines à la consommation, ils ont des effets considérables sur le revenu national d'un pays en raison de leurs effets démultiplicateurs. L'accroissement des dépenses des familles d'émigrés en biens et services produits dans des secteurs souffrant d'excédents de capacité a pour effet de stimuler la création d'emplois et de revenu pour d'autres personnes, dont les dépenses supplémentaires bénéficient également à d'autres, et ainsi de suite. Une étude du Bangladesh Institute of Development Studies indique par exemple que les transferts ont au Bangladesh un effet multiplicateur de 3,3 sur le PNB, de 2,8 sur la consommation et de 0,4 sur l'investissement¹⁴.

85. La conférence internationale sur les fonds envoyés par les travailleurs migrants organisée sous l'égide du Département britannique pour le développement international (DFID) et de la Banque mondiale indique dans ses conclusions les conditions requises pour que les pays récipiendaires tirent parti au mieux des envois de fonds, à savoir: politiques macroéconomiques rationnelles, stabilité politique, amélioration du climat de l'investissement. Le texte suggère de porter une attention prioritaire à l'amélioration de l'accès des migrants au secteur financier légal, sachant qu'en revêtant un caractère officiel, ces transferts peuvent avoir des effets beaucoup plus durables sur le développement¹⁵.

e) Les communautés transnationales
et le développement dans le pays d'origine

86. Les pays d'origine sont favorables à la migration non seulement parce qu'elle améliore la situation économique des familles de migrants et de leurs communautés, mais aussi parce que les migrants revenant au pays apportent des idées et des méthodes nouvelles; ils sont une fenêtre ouverte sur le monde. Les communautés d'émigrés à l'étranger ne se contentent pas d'envoyer des fonds, elles investissent à présent dans le pays d'origine. Aux yeux de la population locale, elles apparaissent comme des pourvoyeuses de prestations sociales, de connaissances, et portent en elles les promesses de la technologie. C'est par exemple le cas lorsque, à leur retour, les émigrés transmettent des informations et des adresses, ou facilitent la mise en application de dispositions contractuelles. Les ressortissants indiens qui occupent des postes de direction dans des multinationales telles que Hewlett Packard ont encouragé leur entreprise à implanter des établissements en Inde. Des études menées par le Sussex Migration Centre sur le Ghana et la Côte d'Ivoire indiquent que la migration et le retour peuvent être considérés comme un mécanisme assurant la dotation en capital nécessaire au développement des petites entreprises, en particulier chez les migrants pauvres et peu

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ DFID/Banque Mondiale: *Report and conclusions. International Conference on Migrant Remittances: Development impact, opportunities for the financial sector and future prospects* (Londres, 9-10 oct. 2003).

qualifiés¹⁶. Selon des estimations, les 55 millions de ressortissants chinois à l'étranger ont investi près de 60 milliards de dollars des Etats-Unis dans leur pays d'origine.

87. Les gouvernements des pays d'origine s'intéressent de plus en plus à la valeur potentielle des communautés transnationales en tant que moteur du développement. Le Mexique a par exemple élaboré des programmes spéciaux dont les budgets financés par le gouvernement sont équivalents aux fonds investis par les émigrés pour créer des emplois dans leur région d'origine. Les Mexicains aux Etats-Unis sont membres de milliers «d'associations de la ville d'origine» qui soutiennent toutes sortes d'activités communautaires dans le pays natal, allant de la construction de nouvelles routes à la réfection de l'église en passant par le financement de fêtes populaires. De même, les immigrants originaires de El Salvador vivant à Los Angeles, Washington et autres grandes villes des Etats-Unis ont créé des comités pour promouvoir des activités dans leurs villes ou villages d'origine, lesquels peuvent souvent ainsi se doter de routes carrossables et de l'électricité.

88. Les migrants eux-mêmes ont constitué des associations et des réseaux à l'étranger, y compris des associations de la diaspora intellectuelle ou scientifique. Meyer et Brown¹⁷ ont dénombré 41 réseaux officiels de transfert de connaissances reliant 30 pays à leurs ressortissants qualifiés séjournant à l'étranger. Ils distinguent quatre types de réseaux: les réseaux d'étudiants et d'érudits, les associations locales d'expatriés qualifiés, les missions d'appui spécialisé dans le cadre du programme TOKTEN du PNUD, et les réseaux de la diaspora intellectuelle et scientifique. Au nombre des plus célèbres figurent: le réseau colombien Red Caldas, le South African Network of Skills Abroad (SANSA), le réseau Brain Gain des Philippines, le Polish Scientists Abroad, l'Association of Thai Professionals in North America, le Iranian Scientific Information Network, le Consortium scientifique tunisien et le réseau Arab Scientists and Technologists Abroad. L'Internet est la clé de voûte de ces associations. Le réseau SANSA, par exemple, compterait plus de 2 000 membres actifs¹⁸.

f) Les migrations de retour

89. Il est rare que les migrants retournent massivement dans leur pays d'origine tant que la situation ne s'y est pas améliorée au point de rendre le retour réellement attrayant. C'est ce qu'il advint lorsque l'Italie du Nord, devenue très prospère, avait incité au retour les Italiens émigrés en Allemagne ou dans les Amériques, ou dans la Fédération de Russie lorsque les Russes ethniques envoyés sous la contrainte en Asie centrale ou dans le Caucase sont revenus après l'effondrement de l'ex-Union soviétique, ou encore, lorsque la deuxième génération de Japonais du Brésil, du Pérou et d'autres pays d'Amérique latine a répondu aux incitations au retour pour prendre des emplois au Japon.

90. Individuellement, les migrants reviennent cependant au pays, même lorsque la situation n'a pas changé, soit que leur contrat à l'étranger soit arrivé à échéance, soit qu'ils aient d'autres raisons de ne pas souhaiter vivre plus longtemps à l'étranger. C'est manifestement le cas des migrants temporaires comme la plupart des travailleurs sous

¹⁶ Sussex Centre for Migration Research: Atelier international sur la migration et la pauvreté en Afrique de l'Ouest, Université de Sussex, Brighton, 2003.

¹⁷ J.-B. Meyer et M. Brown: «*Scientific diasporas: A new approach to the brain drain*» (Paris, UNESCO, UNESCO-MOST Discussion Paper No. 41, 1999).

¹⁸ H. Bhorat, J.-B. Meyer et C. Mlatsheni: «*Skilled Labour Migration from developing countries: study on South and Southern Africa*» (Genève, BIT, Cahiers de migrations internationales n° 52, 2002).

contrat employés dans les pays du Golfe, qui reviennent au bout de quelques années. Toutefois, beaucoup d'autres personnes qui souhaitaient initialement s'établir à l'étranger à titre définitif changent d'avis au bout de quelques années. Il ressort d'une étude que près de 20 pour cent des migrants séjournant aux États-Unis quittent le pays dans les dix ans et qu'un tiers d'entre eux y reste pour la vie entière¹⁹.

91. Certains sont parfois déçus de l'expérience, tandis que d'autres décident de rentrer au pays lorsqu'ils ont accumulé suffisamment d'argent. Mais, bien souvent, le facteur qui emporte leur décision reste la situation dans leur pays d'origine: si les perspectives économiques s'améliorent, le retour leur paraît plus avantageux. Lorsque les migrants reviennent au pays munis de qualifications ou d'économies, ils peuvent apporter une aide précieuse au développement. La Chine par exemple a appris à tirer parti de ces migrants dénommés «les tortues» – par comparaison avec ces animaux qui finissent par retourner sur la plage où ils sont nés. Sur les 600 000 étudiants qui, selon les estimations, auraient quitté la Chine au cours des vingt-cinq dernières années, 160 000 seulement sont revenus. Mais le nombre de retours est en hausse: 18 000 en 2002, soit le double du chiffre qui prévalait deux ans auparavant – dont une forte proportion de titulaires d'un mastère ou d'un doctorat. Nombre d'entre eux ont créé de nouvelles entreprises dans des parcs d'affaires créés à leur intention²⁰.

92. A ceux qui reviennent au pays à titre définitif s'ajoutent les personnes qui font la navette entre leurs deux pays. Ici, il ne s'agit plus tant d'un exode des compétences que d'une circulation ou d'un partage de connaissances. De fait, la multitude de voyages et de liens de communication entre les pays d'origine et d'accueil finit par estomper les différences de nationalité. Les travailleurs migrants, ceux de la diaspora et les travailleurs mobiles ont effectivement engendré de nouvelles formes d'espace social et constitué des «communautés transnationales». L'Union africaine a invité la diaspora africaine à prendre une part active au développement de la région et a décidé d'amender la charte de l'organisation afin «d'encourager la participation à part entière de la diaspora africaine, considérée comme un élément important du continent...»²¹.

g) Les migrations et le commerce

93. Les échanges commerciaux ont ceci de commun avec les migrations que tous deux supposent des mouvements de main-d'œuvre, puisque les biens échangés incluent le facteur main-d'œuvre. C'est pourquoi les économistes considèrent que le commerce peut être assimilé à un substitut de la migration. Rien d'étonnant, dès lors, que l'expansion du commerce liée à la réduction ou la suppression des droits de douane et autres entraves au commerce tende à réduire la pression migratoire. Dans l'Union européenne, l'essor du commerce intracommunautaire a contribué à rapprocher les niveaux de revenu. Aujourd'hui, si la main-d'œuvre jouit d'une totale liberté de circulation dans l'Union européenne, la proportion de travailleurs tentés par l'émigration reste insignifiante, parce que les mesures prises – notamment en matière de commerce – ont largement permis de

¹⁹ B. Bratsberg et D. Terrell: «Where do Americans live abroad?», *International Migration Review* (New York), 1999, vol. 30, n° 3.

²⁰ «On their way back», *The Economist* (Londres), 19 nov. 2003.

²¹ G. Mutume: «Inverser la fuite des cerveaux: de nouveaux projets font appel aux compétences des expatriés», *Afrique Relance* (New York, Nations Unies), vol. 17, n° 2, juillet 2003.

réduire les disparités économiques entre les Etats membres²². Toutefois, la relation entre commerce et migration est beaucoup plus complexe que la représentation schématique qui en est faite ici. Certains types d'activité, par exemple, les centres d'appel, peuvent aisément être délocalisés dans des pays à bas salaires (ici, ce sont les emplois qui émigrent, et non les travailleurs) mais ce n'est pas le cas de toutes les activités. Au regard des services financiers et des produits de haute technologie, le commerce et la migration sont complémentaires, en ce sens que le premier encourage la progression de la seconde.

94. D'autres facteurs interviennent. En Amérique du Nord, l'ALENA pourrait avoir accru – et non restreint – la migration entre les Etats-Unis et le Mexique. La création des «maquiladoras» près de la frontière entre ces deux pays a déclenché une migration de main-d'œuvre de l'arrière-pays mexicain, laquelle intensifie la pression migratoire qui pousse les travailleurs à franchir la frontière pour accéder à des salaires beaucoup plus élevés.

95. Comme on l'a noté précédemment, la migration et les envois de fonds pourraient avoir des effets pervers sur les échanges commerciaux. Alors que les rapatriements de salaire font augmenter le taux de change de la monnaie du pays d'origine, ils peuvent aussi entraîner une baisse des exportations et un accroissement des importations. D'où l'expression «d'économie fondée sur l'importation et dépendante des envois de fonds des émigrés», qui qualifie certains pays.

96. Les migrants jouent effectivement un rôle dans le commerce dans la mesure où ils renforcent les liens entre les pays d'origine et les pays d'accueil. Une parfaite illustration de cette synergie est, en Inde, le secteur des technologies de l'information (TI), que le gouvernement dans un premier temps ne considérait pas d'un bon œil, redoutant qu'elles n'induisent des suppressions d'emplois. Mais, ayant su voir le talent des travailleurs indiens dans ce domaine, les multinationales établies en Inde ont engagé des Indiens dans leurs filiales à l'étranger. Dans le même temps, des sociétés indiennes comme Tata ont envoyé des spécialistes indiens de TI dans d'autres pays et ont bien vite perçu les avantages qu'il y avait à faire revenir certains au pays. Le gouvernement indien a alors apporté son appui à l'industrie naissante de la TI en réduisant les obstacles à l'importation d'ordinateurs et en encourageant la création d'infrastructures fiables. En 2002, les recettes d'exportation de produits informatiques de l'Inde ont atteint près de 10 milliards de dollars des Etats-Unis, y compris les services fournis à des entreprises étrangères en Inde. Ainsi, le pays est graduellement passé de l'exportation de main-d'œuvre à l'exportation de services.

97. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) résultant du Cycle d'Uruguay constitue le premier accord multilatéral contraignant sur le commerce international des services. Il a pour finalité principale de libéraliser progressivement le commerce des services. Pour les pays d'accueil comme pour les pays d'origine, le mode 4 au titre de l'AGCS – mouvement des personnes physiques – semble n'avoir que des avantages de nature à faciliter la circulation des compétences, du moins en théorie. D'un côté, les pays en développement connaissent des excédents de compétences dans le secteur des services, et l'AGCS offre aux travailleurs de ce secteur la possibilité d'accéder à des salaires plus élevés dans les pays développés. D'un autre côté, la

²² Voir A. Venables: «Trade liberalization and factor mobility: an overview» dans l'ouvrage publié sous la direction de R. Faini, K.F. Zimmerman et J. de Melo: *Migration: The controversies and the evidence* (Londres, Cambridge University Press, 1999).

dimension strictement temporaire des mouvements de population au titre du mode 4 de l'AGCS dissipe les craintes des pays développés qui redoutent une installation permanente de ces expatriés. Toutefois, les pays développés ont sévèrement restreint les opportunités inhérentes à cette formule en érigeant des barrières à l'immigration de façon à limiter les mouvements des personnes physiques. Ainsi les progrès en ce domaine ont été freinés, à la fois par l'amalgame qui a été fait entre les mouvements à court terme et la migration permanente et par l'approche adoptée pour traiter ces questions – c'est-à-dire dans le cadre des migrations plutôt que dans celui du commerce²³.

h) Migration et résultats économiques d'ensemble

98. À l'évidence, la migration peut avoir des effets à la fois positifs et négatifs sur le pays d'origine. Les responsables politiques en déduisent pour la plupart que toute déperdition de capital humain est plus que compensée par les gains résultant des envois de fonds et autres formes de liens. En est-il réellement ainsi? Pour l'instant, rares sont les éléments probants susceptibles de démontrer que les importants volumes de fonds envoyés par les émigrés dans certains pays ont amélioré les résultats économiques de ces derniers. Dans sept des vingt pays qui reçoivent le plus de fonds des expatriés, le revenu annuel par habitant a crû d'au moins 2 pour cent au cours des vingt-cinq dernières années (notamment la Chine, l'Inde et la Thaïlande), mais sept autres pays ont enregistré des résultats plus que médiocres (notamment les Philippines, l'Équateur et le Yémen).

99. Une image en demi-teintes apparaît également si l'on compare les résultats économiques et le taux de migration nette. Le tableau 2.3 ventile les pays en développement selon leur performance économique et leur taux de migration nette. Il ne prend pas en compte les pays pour lesquels il n'existe pas de données statistiques sur les migrations, non plus que les pays les moins développés, sachant que dans ces pays les facteurs structurels influent beaucoup plus que les migrations sur les résultats en matière de développement.

100. Les économies peu performantes tendent à être concentrées dans la colonne des pays connaissant un taux élevé d'émigration nette, tandis que les pays affichant de solides résultats économiques se trouvent dans la colonne des pays à faible taux d'émigration nette. Toutefois, cette comparaison sommaire n'indique pas le sens de la relation de cause à effet: les personnes émigrent-elles parce que la situation économique est difficile ou est-ce leur départ qui est préjudiciable au bilan économique du pays? Il semblerait que la première hypothèse soit la plus probable. S'agissant de l'Europe orientale, par exemple, les taux élevés d'émigration s'expliquent probablement par les grands bouleversements socio-économiques qu'a connus la région. D'un autre côté, rien ne semble attester qu'une forte émigration améliore la performance économique. Dans le meilleur des cas, l'émigration peut servir de soupape de sécurité, en ce sens que des travailleurs autrement promis au chômage ou au sous-emploi peuvent être occupés ailleurs de manière plus productive ou que le départ des émigrés dégage des possibilités d'emploi pour les travailleurs restés au pays.

²³ OCDE et groupe de travail du Comité des échanges: *Service providers on the move: A closer look at labour mobility and the GATS* (Paris, OCDE, 2002).

Tableau 2.3. Emigration et performance en matière de développement

	Forte émigration		Emigration moyenne		Faible émigration	
Bonne performance	Guinée	(-11,0)	Cap-Vert	(-2,2)	Thaïlande	(-0,1)
	Lesotho	(-4,0)	Belize	(-1,2)	Chine	(-0,3)
Progression rapide du revenu par habitant (2 % +)			Egypte	(-1,2)	Inde	(-0,2)
			Ouganda	(-1,6)	Maurice	(0)
Performance moyenne	Samoa	(-13,5)	Guatemala	(-2,0)	Roumanie	(-0,2)
	Guyana	(-10,5)	Philippines	(-2,3)	Bangladesh	(-0,4)
Progression lente du revenu par habitant	Suriname	(-7,8)	Maroc	(-1,0)		
	Fidji	(-8,3)	Pérou	(-2,2)		
	Jamaïque	(-5,6)	Equateur	(-2,3)		
			Trinité-et-Tobago	(-2,9)		
Faible performance	Albanie	(-19)	Lettonie	(-3,5)	Zimbabwe	(-0,2)
	Kazakhstan	(-10,3)	Ukraine	(-2,1)		
Baisse du revenu par habitant	Tadjikistan	(- 9,8)	Mongolie	(-2,3)		
	Estonie	(- 6,0)				
	Géorgie	(- 9,7)				
	Arménie	(- 6,5)				

Note: Les chiffres entre parenthèses expriment les taux de migration nette (migrants par millier d'habitants), calculés en moyenne sur la période allant de 2000 à 2005. Les chiffres négatifs se rapportent à l'émigration.

Source: M. Abella, exposé présenté lors de la Conférence Metropolis, Vienne, sept. 2003. Les taux de migration nette proviennent de la Division de la population, Nations Unies: *World Population Prospects: The 2002 Revision* (New York, 2003).

101. Dans les pays à revenu intermédiaire, il ne semble pas exister de corrélation étroite entre le revenu par habitant et la migration. Aux Philippines par exemple, où le revenu par habitant n'a augmenté que de 1 pour cent au cours des vingt dernières années, le taux de migration est le même qu'au Mexique, qui affiche pourtant des résultats économiques nettement supérieurs. Dans ce cas de figure, il est évident que d'autres facteurs sont également à l'œuvre. Le Mexique est sujet à une poussée migratoire vers le nord, liée à l'attraction qu'exercent les Etats-Unis, d'autant que l'émigration y est beaucoup plus facile qu'aux Philippines. L'émigration du Mexique est encore accentuée par l'exode rural et de très fortes inégalités²⁴.

102. Il ressort d'une étude récente que le lien entre la migration et le développement reste difficile à cerner²⁵. La migration favorise-t-elle le développement? De nombreux facteurs sont en prendre en compte pour répondre à cette question. Pourraient à cet égard jouer un rôle, par exemple, la forme de la migration, le pays de destination et les mesures prises par les pays pour s'adapter aux conséquences préjudiciables des migrations ou tirer parti des avantages. Ce dernier facteur laisse supposer que la migration peut

²⁴ X. Clark, T.J. Hatton et J.G. Williamson: *What explains cross-border migration in Latin America?* projet, juin 2003, p. 6. <http://post.economics.harvard.edu/faculty/jwilliam/papers/Cross-Border.pdf>, consulté le 27 février 2004.

²⁵ D. Ellerman: *Policy research on migration and development* (Washington, DC, Banque mondiale, World Bank Policy Research, Working Paper No. 3117, 2003).

favoriser le développement lorsqu'un pays est déjà en état de se développer, mais ne saurait créer les conditions nécessaires au développement lui-même.

103. Une autre étude évalue la relation entre pauvreté, migration et envois de fonds dans 74 pays en développement à revenu bas ou intermédiaire²⁶. Il en ressort que la migration internationale (la part de population d'un pays résidant à l'étranger) de même que les envois de fonds internationaux (la part des fonds d'expatriés dans le PIB national) ont statistiquement un impact très net sur la réduction de la pauvreté dans le monde en développement. Premièrement, «lorsque la part de migrants internationaux dans la population d'un pays augmente de 10 pour cent en moyenne, l'indice numérique de pauvreté baisse de 1,6 pour cent»²⁷. Deuxièmement, les envois de fonds des émigrés internationaux – définis par la part de ces fonds dans le PIB d'un pays – ont un effet négatif statistiquement important sur les indicateurs de pauvreté. En moyenne, les estimations ponctuelles effectuées en vue de mesurer la pauvreté indiquent qu'une hausse de 10 pour cent de la part des envois de fonds dans le PIB d'un pays conduit à une baisse de 1,2 pour cent de la proportion de pauvres vivant avec moins de 1 dollar par jour et par personne. Les autres indices de pauvreté – écart de pauvreté, écart de pauvreté au carré – aboutissent à un effet un peu plus marqué sur la réduction de la pauvreté – soit 2 pour cent de réduction de l'intensité ou de la gravité de la pauvreté dans le pays considéré. Il est constaté dans cette étude que l'incidence de la migration internationale et des envois de fonds des émigrés sur la pauvreté varie d'une région à l'autre, phénomène qui pourrait s'expliquer par les difficultés de mise en forme des données relatives aux migrations irrégulières.

2.3. L'incidence des migrations sur les pays de destination

104. L'immigration a également d'importantes répercussions sur les pays d'accueil. Elle a pour effet immédiat de rajeunir la population et de stimuler la croissance sans causer d'inflation, mais ces effets sont rarement remarqués. En revanche, il est un thème qui alimente régulièrement le débat public – celui des ajustements sociaux que doivent consentir les sociétés qui accueillent les immigrants d'une autre origine ethnique, dont les valeurs peuvent être très différentes des leurs. Bon nombre de sociétés sont parvenues à s'adapter à l'immigration croissante et certaines, à l'image du Canada, peuvent même se féliciter d'une accentuation de la diversité. 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, à tort ou à raison, que les immigrés occupent des emplois à leur place. A un autre niveau, l'immigration, surtout de grande ampleur, peut avoir de fortes répercussions sur la situation politique du pays d'accueil. Lorsqu'elle n'évolue pas vers l'intégration, l'immigration est parfois la cause première de tensions entre communautés.

105. Si les tensions provoquées dans les sociétés d'accueil sont souvent les mêmes, en revanche les effets de la migration varient suivant l'histoire du pays, les politiques qu'il

²⁶ R. Adams Jr. et J. Page: *The impact of international migration and remittances on poverty* (document préparé pour la conférence DFID/Banque mondiale sur les envois de fonds des migrants, Londres, 9-10 oct. 2003), juin 2003, p. 6.

²⁷ *Ibid.*

applique et la capacité du gouvernement de gérer le changement social. Mais on ne saurait évoquer les conséquences de l'immigration sans prendre en considération l'effet des arbitrages gouvernementaux. La «ghettoïsation» des minorités reflète davantage l'échec des politiques d'intégration qu'une conséquence inéluctable de l'immigration. Elle peut même résulter parfois de politiques bien intentionnées visant à offrir des logements subventionnés aux réfugiés et aux migrants pauvres.

106. D'un point de vue économique, la migration a aussi des effets ambigus sur les pays de destination, même s'il ne fait guère de doute que, dans l'ensemble, elle est bénéfique, quoique certains groupes puissent se dire désavantagés, en particulier les travailleurs peu qualifiés, parmi lesquels se trouvent des migrants de la première heure. L'Europe a reconnu la contribution des travailleurs immigrés aux trente années de croissance ininterrompue qui ont suivi la seconde guerre mondiale. En Asie de l'Est et de l'Ouest, dès les années soixante-dix, 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 immigrants à destination du Canada ou des Etats-Unis ont renouvelé et redynamisé la population et l'économie, génération après génération.

107. En appliquant la méthodologie du tableau 2.2, on constate que les pays connaissant les plus forts taux d'immigration sont aussi les pays les plus prospères – Etats-Unis, Canada, Australie, Afrique du Sud. En Europe, l'Allemagne, la Suisse et le Luxembourg sont les pays qui comptent les plus fortes proportions de travailleurs immigrés et sont aussi parmi les plus riches. Il ressort d'une analyse statistique de 15 pays européens durant la période 1991-1995 que, pour chaque hausse de 1 pour cent de la population d'un pays causée par l'immigration, le produit intérieur brut augmente de 1,25 à 1,5 pour cent²⁸. Bien entendu, cela ne suffit pas pour établir une relation de cause à effet. Les études ayant eu recours à des modèles de simulation pour évaluer les effets de la migration sur le PIB révèlent que ceux-ci peuvent être assez substantiels si les compétences des migrants viennent compléter celles de la population autochtone²⁹.

a) Incidence sur l'emploi et les salaires

108. Il est largement admis qu'en période d'expansion économique les immigrants apportent un bénéfice net au pays d'accueil, dans la mesure où leur présence permet de remédier aux pénuries générales de main-d'œuvre et de prévenir l'inflation, et également parce qu'ils offrent des compétences particulières pour lesquelles il existe une forte demande, comme ce fut le cas ces dernières années pour les spécialistes des technologies de l'information. En Europe, où les populations sont moins mobiles qu'aux Etats-Unis, ces déficits peuvent apparaître non seulement dans différents pays mais aussi dans différentes régions d'un même pays. Les migrants tendent à s'orienter vers les régions connaissant une croissance rapide, où les salaires sont relativement élevés et le chômage plutôt faible. On retiendra aussi que l'effet des migrations ne se limite pas au marché du travail et qu'il peut également encourager l'accumulation de capital³⁰.

²⁸ S. Glover, C. Gott et coll.: *Migration: An economic and social analysis*, (Londres, Home Office, RDS Occasional Paper No. 67, 2001).

²⁹ H. Brücker, G. Epstein et coll.: «Managing migration in the European Welfare State» dans l'ouvrage publié sous la direction de T. Boeri, G. Hanson et B. McCornick: *Immigration policy and the welfare state* (Oxford University Press, 2002) p. 120.

³⁰ *Ibid.*

109. L'impact de la migration sur les salaires et l'emploi est fonction de la situation initiale du marché du travail ainsi que du nombre de travailleurs migrants et de leur niveau de qualification. En règle générale, l'immigration tend à faire baisser les salaires des nationaux dotés de compétences comparables et, de ce fait, porte atteinte à la répartition des revenus. Toutefois, selon des études menées en Europe, les salaires se montrent relativement rigides face aux pressions à la baisse et l'impact de l'immigration sur l'emploi reste ambigu (tableau 2.4). La migration a eu des répercussions négatives sur la progression des salaires des travailleurs non qualifiés mais pourrait en fait contribuer à l'augmentation des salaires réels des travailleurs qualifiés, du fait de l'accroissement de l'offre de produits provenant du secteur à bas salaires.

110. Il est courant de considérer que la présence des immigrants tend à restreindre les salaires des travailleurs locaux. Toutefois, une vaste série d'études parvient à la conclusion quasi unanime que, si tant est qu'il existe, cet effet négatif est limité. Les études réalisées à ce sujet en Europe aboutissent à des conclusions diverses. L'une d'elles, effectuée en Allemagne en 1995 sur la base de données relatives aux ménages, indique qu'une hausse de un pour cent de la proportion de ressortissants étrangers dans la population produit un effet positif modeste (0,6 pour cent) sur les salaires du pays d'accueil³¹. Les salaires des nationaux hautement qualifiés augmentent même légèrement de 1,3 pour cent. D'autres études constatent des effets négatifs mais infimes, de -0,3 à -0,8 pour cent, d'autres encore concluent à une légère augmentation des salaires des nationaux, notamment les travailleurs hautement qualifiés³². Aux Etats-Unis, il ressort de nombreuses études que les effets sont très limités et que, dans l'ensemble, une hausse de 10 pour cent de la proportion d'immigrants dans une région donnée fait baisser les salaires des nationaux de moins de 1 pour cent et souvent dans des proportions proches de zéro³³. Un inventaire bibliographique établi au Royaume-Uni indique qu'il ressort de l'écrasante majorité des études empiriques que l'immigration n'a aucun effet statistiquement significatif sur le comportement du marché du travail³⁴.

111. Il est toutefois possible que l'arrivée d'immigrants dans une région incite d'autres travailleurs à partir ou les dissuade d'y venir, de sorte que l'impact est plus diffus ou plus ambigu. Par ailleurs, d'autres études soulignent que, du point de vue de la mobilité, les nationaux et les précédentes générations d'immigrés ne réagissent pas de cette manière à l'arrivée de nouveaux immigrants – de fait, ceux-ci peuvent, éventuellement, jouer un rôle complémentaire.

112. Il semble en revanche confirmé que les salaires des immigrés sont dans l'ensemble inférieurs à ceux des nationaux. Dans la plupart des pays de l'UE, les migrants, et en particulier les migrants extracommunautaires, se trouvent plus facilement au chômage que les nationaux. Leur niveau relativement faible d'instruction et de qualification – qui semble être une caractéristique largement partagée dans ce groupe – pourrait expliquer le

³¹ K. Zimmerman: *Wage and mobility effects of trade and migration* (Londres, CEPR Discussion Paper No. 1318, janv. 1995).

³² G. Hanson, K.F. Sheve et coll.: «Immigration and the US economy: Labour-Market impacts, illegal entry, and policy choices», dans l'ouvrage publié sous la direction de T. Boeri, G. Hanson et B. McCormick: *Immigration Policy and the Welfare System* (Oxford, Oxford University Press, 2002), p. 192.

³³ H. Brücker, *op. cit.*, p. 30.

³⁴ N. Gaston et D. Nelson: *The Employment and Wage Effects of Immigration* (Centre for Research on Globalisation and Labour Markets, Université de Nottingham) juillet 2000, cité dans Glover et coll., *op. cit.*

Tableau 2.4. L'impact des migrations sur l'emploi: études européennes, 1992-2002

Etude	Année	Pays	Impact sur l'emploi
Gang et Rivera-Batiz	1996	EU-12	Positif, mais corrélation négligeable entre la probabilité de chômage et la densité d'étrangers.
Gang et Rivera-Batiz	1999	EU-12	Faible, mais corrélation positive significative entre la probabilité de chômage et la densité d'étrangers.
Hunt	1992	France	L'augmentation d'un point de pourcentage de la population étrangère accroît le taux de chômage des nationaux de 0,2 point de pourcentage.
Mühleisen et Zimmermann	1994	Allemagne	Pas d'impact significatif de la proportion d'étrangers sur la probabilité de chômage.
Villosio et Venturini	2002	Italie	Signes ambigus pour ce qui est tant du risque de perdre son emploi que de la probabilité d'en trouver un.
Winkelmann et Zimmermann	1993	Allemagne	Pas d'augmentation significative de la fréquence de chômage des nationaux.
Winter-Ebmer et Zweimüller	1994	Autriche	Une augmentation d'un point de pourcentage de la population étrangère augmente le risque de chômage individuel de -1 à 1,1 pour cent (avec instrumentation), et de 0,1 à 0,4 pour cent (sans instrumentation).
Hofer et Huber	1999	Autriche	Une augmentation d'un point de pourcentage de la proportion étrangère augmente de 0,8 pour cent le risque de perte d'emploi individuel.
Brücker, Schräpler et Kreyenfeld	1999	Allemagne	Une augmentation d'un point de pourcentage de la population étrangère augmente de 0,2 pour cent le risque de perte d'emploi individuel.
Pischke et Velling	1997	Allemagne	Faible corrélation entre la proportion d'étrangers et le taux de chômage, avec signes ambigus.
Winter-Ebmer et Zimmermann	2000	Autriche, Allemagne	Une augmentation d'un point de pourcentage de la proportion étrangère augmente l'emploi total de 0,002 pour cent (Autriche) et de 0,025 pour cent (Allemagne), et réduit l'emploi des nationaux de -0,25 pour cent (Autriche) et de -0,04 (Allemagne).

Source: Avec autorisation de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe: *Economic Survey of Europe*, 2002, n° 2.

Note: Elasticités converties par l'auteur sur la base de la moyenne de l'échantillon.

phénomène. De même, aux Etats-Unis, en 1998, le salaire horaire des hommes immigrés était de 23 pour cent inférieur à celui des nationaux, essentiellement en raison de la concentration accrue d'immigrés peu instruits; mais il est indéniable que cette situation s'explique en partie par la discrimination pratiquée à leur endroit. Beaucoup d'études confirment que les minorités visibles perçoivent des rémunérations sensiblement inférieures à celles des nationaux, même en tenant compte de la profession, du secteur, de l'instruction, de l'expérience et de la maîtrise de la langue, entre autres éléments³⁵.

³⁵ Voir, par exemple, K. Pendakur et R. Pendakur: «The colour of money – Earnings differentials among ethnic groups in Canada», *Canadian Journal of Economics*, vol n° 31, n° 3, août 1998.

113. L'immigration a-t-elle pour effet d'augmenter le chômage chez les ressortissants nationaux? La question est très controversée. Au niveau microéconomique ou au niveau des entreprises, il est incontestable que, lors de restructurations, certains travailleurs sont licenciés et des travailleurs étrangers sont embauchés à la place des nationaux, en particulier les plus âgés ou les moins qualifiés. Mais, ayant pris en compte tous les ajustements économiques, il reste difficile de déterminer si le chômage des nationaux est plus important après l'immigration qu'avant. Lorsque l'immigration déclenche une expansion de l'économie, il n'est plus aussi évident qu'elle occasionne une recrudescence du chômage chez les ressortissants nationaux. Se basant sur l'expérience de plusieurs pays entre 1984 et 1995, l'OCDE en conclut qu'il n'existe aucun élément probant susceptible de signaler un effet négatif. Une étude ne constate aucune corrélation entre le chômage et l'intensification du flux d'immigrants: dans les pays connaissant les plus forts taux d'immigration, le chômage est souvent resté stable ou a même baissé. Certaines études montrent même que l'immigration s'est accompagnée d'une hausse de l'emploi consécutive à l'expansion de la production. L'admission de travailleurs non qualifiés peut par exemple induire un accroissement de la production de biens à forte intensité de main-d'œuvre et, par conséquent, une hausse des exportations, contribuant par-là à relever le niveau général de l'emploi³⁶.

114. Il est possible de déterminer si l'immigration accroît le chômage en période de récession en comparant deux périodes afin d'établir si l'accroissement de l'immigration coïncide avec une montée du chômage. L'OCDE s'est livrée à cet exercice en étudiant une série de pays pour les périodes 1984-1989 et 1990-1995³⁷. Ainsi que l'illustre le tableau 2.5, il ne semble pas exister de lien entre l'immigration annuelle et le chômage. Les migrations ont connu une forte augmentation entre les deux périodes, bien que la deuxième accuse un fléchissement de la conjoncture. Dans les pays qui ont connu un accroissement substantiel de l'immigration – Etats-Unis, Allemagne, Japon, Suisse France –, le taux de chômage a diminué dans l'un d'entre eux, augmenté légèrement dans trois et n'a pas changé dans le cinquième.

115. Même en période de contraction économique, les immigrés continuent d'effectuer les travaux que dédaignent les travailleurs nationaux. Dans de nombreux pays industrialisés, les populations dont le niveau de formation ne cesse d'augmenter sont de moins en moins enclines à accepter des travaux manuels, même qualifiés. En République de Corée, le gouvernement entend inciter un nombre accru de femmes et de personnes vieillissantes à prendre ou reprendre un emploi. Mais la plupart des entreprises notent que cette formule ne vaut pas pour les travaux physiques lourds. Elles constatent que les travailleurs coréens refusent même les travaux légers en raison de la rémunération offerte.

b) Incidences sur la fiscalité

116. Dans certains pays, l'immigration est jugée préoccupante par ceux qui redoutent que les immigrants ne deviennent un fardeau pour les sociétés d'accueil, au motif qu'ils reçoivent davantage de prestations des services publics et sociaux qu'ils n'apportent d'impôts et de cotisations à la sécurité sociale³⁸. Au Danemark, aux Pays-Bas, en

³⁶ Venables, *op. cit.*

³⁷ OCDE: *Tendances des migrations internationales: SOPEMI 1997* (Paris, 1998).

³⁸ Aux Etats-Unis, les immigrés recourent davantage que par le passé aux services sociaux; il semblerait que, plus leur séjour se prolonge, plus ils tirent parti de ces services. Voir G. Borjas: *Heavens' door: Immigration policy and the American economy* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1999).

Tableau 2.5. Flux bruts d'immigration et taux de chômage dans certains pays de l'OCDE

	1984-1989		1990-1995		Ecart entre les taux de chômage (en points de %)
	Flux moyens (en milliers)	Taux de chômage (en %)	Flux moyens bruts (en milliers)	Taux de chômage (en %)	
Etats-Unis	675	6,4	1,128	6,4	0,0
Allemagne	520	7,6	920	8,1	+0,5
Japon	183	2,6	284	2,5	-0,1
Suisse	69	0,7	101	2,9	+2,2
France	45	10,0	93	10,7	+0,7
Royaume-Uni	50	8,6	54	9,4	+0,8
Norvège	18	3,0	18	5,5	+2,5
Luxembourg	7	1,6	10	2,0	+0,4

Note: Pour l'Allemagne, jusqu'en 1990, les chiffres s'appliquent à l'Allemagne de l'Ouest et, ultérieurement, à l'Allemagne réunifiée.
Source: OCDE: *Tendances des migrations internationales*, Système d'observation permanente des migrations (SOPEMI 1997).

Belgique, en France, en Autriche et en Suisse, les migrants sont beaucoup plus dépendants que les nationaux des régimes de protection sociale, une situation qui n'est pas sans rapport avec le volume des prestations offertes au titre de ces régimes. Redoutant que les prestations sociales n'exercent une force d'attraction excessive, plusieurs pays ont retreint les prestations auxquelles peuvent prétendre les immigrants.

117. L'incidence de l'immigration sur la fiscalité est évidemment fonction de l'âge des immigrants au moment de leur arrivée dans le pays d'accueil. Il est à prévoir que les migrants qui sont en âge de travailler contribuent davantage aux recettes publiques et à la sécurité sociale que ceux qui sont encore des enfants. Une étude menée en Allemagne révèle par exemple qu'un immigrant arrivant dans le pays d'accueil à l'âge de 30 ans apportera au pays 110 000 euros de contributions publiques durant sa vie, tandis qu'un enfant immigrant avant l'âge d'un an fera peser sur les finances publiques un fardeau net de 60 000 euros. Sachant que 78 pour cent des immigrants en Allemagne appartiennent au groupe d'âge actif, une personne représentative de ce groupe apportera une contribution nette de quelque 50 000 euros durant sa vie. L'immigration aide par conséquent l'Allemagne à combler l'écart entre les recettes fiscales d'une part et la consommation et le service de la dette des administrations publiques de l'autre. Aux Etats-Unis, quelques études indiquent que les immigrés recourent davantage aux services de protection sociale, sous forme d'aide publique et de soins médicaux gratuits, que les ressortissants nationaux – essentiellement parce que les immigrés sont en moyenne moins instruits et plus pauvres que les nationaux. Certaines études constatent que les immigrés à faible revenu tendent à moins utiliser les services sociaux que les nationaux dans la même situation³⁹. Dans une perspective à long terme, une étude de l'Académie des sciences des Etats-Unis parvient à la conclusion que, si les immigrés occasionnent des coûts supplémentaires durant les premières années de leur séjour, en particulier des

³⁹ M. Fix. et J. Passel: *Trends in non-citizens' and citizens' use of public benefits following welfare reform: 1994-1997* (Urban Institute, Washington, DC, 1999).

coûts d'éducation, chacun d'entre eux, dans la mesure où ses descendants paieront des impôts, aura à la fin de sa vie apporté une contribution positive nette de 80 000 dollars des Etats-Unis au budget national⁴⁰.

118. Quant aux migrants en situation irrégulière, ils sont souvent si soucieux de ne pas se faire remarquer qu'il est peu probable qu'ils prétendent à l'aide sociale. Les employeurs qui les traitent comme des immigrés déclarés en situation régulière sur la foi de fausses cartes de sécurité sociale versent des cotisations de sécurité sociale au gouvernement. Ces fonds s'accumulent dans un «dossier en suspens» relatif à des cotisations qui ne correspondent pas à des noms légalement enregistrés et ne peuvent donc pas ouvrir droit à prestations. Aux Etats-Unis, plus de 20 milliards de dollars se sont ainsi accumulés de 1990 à 1998. De nombreux immigrants en situation irrégulière paient des impôts selon un mécanisme de prélèvement à la source et certains travailleurs percevant des salaires en espèces acquittent des impôts de leur propre gré, de façon à prouver qu'ils résident dans le pays en prévision d'une éventuelle amnistie. Dans certains pays, la loi interdit aux autorités du fisc et de la sécurité sociale d'échanger des informations avec les services d'immigration⁴¹.

119. D'autres pays d'immigration ont également avancé que les immigrés payaient «à leur manière». En Australie par exemple, une étude publiée en 2000 indique que les immigrés, surtout les plus jeunes, tendent à recevoir moins de prestations sociales que les ressortissants australiens⁴². Au sein de l'Union européenne, les incidences fiscales de l'immigration sont plus ambiguës. Dans plusieurs pays (l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Grèce, l'Espagne, le Portugal), les immigrés, dans l'ensemble, ne sont pas plus tributaires des prestations sociales que les citoyens de l'UE – et le sont parfois moins⁴³. Au Royaume-Uni par exemple, une étude indique que la contribution au revenu national de la population étrangère est d'environ 10 pour cent supérieure au montant des prestations sociales qu'elle perçoit et conclut que, en l'absence de population immigrée, il serait nécessaire soit de restreindre les services publics, soit d'augmenter l'impôt sur le revenu. Le service britannique de l'immigration (Home Office) a effectué une analyse plus détaillée des effets de l'immigration sur la fiscalité au Royaume-Uni et a estimé que, en 1999-2000, les migrants avaient acquitté des impôts pour un montant de 31,2 milliards de livres sterling, et qu'ils avaient consommé pour 28,8 milliards de livres sterling de prestations et de services publics – soit une contribution fiscale nette d'environ 2,5 milliards (chiffre arrondi) de livres sterling⁴⁴.

c) Conséquences sociales de l'immigration

120. La migration produit sur les sociétés des pays d'accueil des effets marqués allant bien au-delà des conséquences économiques quantifiables, ce qui explique en partie la controverse qui entoure la politique migratoire. La migration transforme la société et ses institutions. Souvent composées majoritairement de personnes peu instruites et plus

⁴⁰ J. Smith and B. Edmonston: *The New Americans: Economic demographic and fiscal effects of immigration* (Washington, DC, National Academy Press, 1997).

⁴¹ Hanson et coll., *op. cit.*, p. 248.

⁴² B. Birrell et J. Jupp: *Welfare Recipient Patterns among Migrants* (Canberra, Australian Department of Immigration and Multicultural Affairs, 2000).

⁴³ Brücker et coll., *op. cit.*, p. 74.

⁴⁴ C. Gott et K. Johnston: *The migrant population in the UK: fiscal effects*, (Londres, RDS Occasional Paper No. 77, 2002).

Encadré 2.1.**Incidence des migrations sur la structure sociale et démographique de la population en Fédération de Russie**

Aujourd'hui, de nombreuses régions de Russie traversent une profonde crise démographique. Dans ce contexte, l'immigration joue un rôle d'«amortisseur». Ainsi, en 1992, la croissance de l'immigration a compensé dans une proportion de 85 pour cent la diminution naturelle de la population; le pourcentage correspondant était de 93 pour cent en 1993, de 50 pour cent environ en 1996 et 1997 et de 20 pour cent en 1999 et 2000. La croissance nette de l'immigration entre 1992 et 2000 a représenté près de 3,6 millions de personnes, ce qui a permis de ralentir le dépeuplement qui touche beaucoup de régions.

De nombreuses études font apparaître qu'en règle générale les migrants sont des personnes en âge de travailler, dotées d'un bon niveau d'instruction. En 1998, par exemple, la proportion des personnes d'âge actif parmi les migrants était de 63,8 pour cent, contre 58 pour cent parmi la population russe. Plus de 15 pour cent des immigrants avaient un niveau d'enseignement supérieur, 31 pour cent un niveau d'enseignement secondaire ou secondaire spécialisé, les chiffres correspondants pour la population permanente étant de 13 et de 24 pour cent respectivement. En fait, les immigrants en Russie sont des spécialistes déjà qualifiés qui peuvent travailler dans diverses branches de l'économie nationale sans occasionner de dépenses budgétaires supplémentaires.

La situation dans le territoire de Stavropol est très révélatrice: selon les résultats de nos études, le flux migratoire comprend une forte proportion de personnes hautement qualifiées, dont 17 pour cent de niveau supérieur et 30 pour cent de niveau secondaire spécialisé. En outre, l'immigration exerce un effet stabilisateur en compensant le dépeuplement qui résulte d'une forte baisse du taux de natalité dans la région. Les flux de migrants forcés ont préservé nombre d'écoles de village de la fermeture. Il serait intéressant de savoir si ce sont les migrants qui ont contribué à la légère hausse du nombre des mariages.

D'après des évaluations provenant de diverses sources, les migrations ont des effets secondaires, tels que pressions sur les marchés du travail, détérioration de la situation socio-économique, montée de la criminalité. En même temps, ce rôle d'amortisseur du ralentissement démographique que joue l'immigration est incontestablement favorable pour bon nombre de régions de Russie.

Il faut reconnaître que l'immigration en Russie a, dans une certaine mesure, freiné le processus de vieillissement de la population et a légèrement amélioré le niveau d'instruction et la structure professionnelle de la population.

Source: S.V. Ryazantsev: *External Labour Migration in Russia*, Programme des migrations internationales du BIT, Genève, à paraître.

défavorisées que les nationaux sur le marché du travail, les populations migrantes ne présentent guère d'analogie avec celles des pays d'accueil et, de ce fait, tendent à modifier la stratification sociale⁴⁵. L'arrivée de nouveaux migrants, en particulier lorsqu'ils sont d'origines ethniques très différentes, conduit d'ordinaire à une fragmentation des classes laborieuses et à une segmentation du marché du travail. La multiplication du nombre de migrants en situation irrégulière n'a fait qu'accroître cette tendance. Toutefois, le taux de mobilité sociale des migrants étant très différent d'un pays à l'autre, il semblerait que ce soit les politiques d'intégration qui, autant que les conditions socio-économiques, déterminent les conséquences ultimes des migrations.

⁴⁵ Voir S. Castles et M. Miller: *The Age of Migration* (New York, Palgrave MacMillan, 1998, paperback edition 2003).

121. L'immigration modifie la perception de l'identité nationale dans le pays d'accueil, évolution qui, globalement, peut être jugée positive – comme par exemple au Canada – mais qui n'est pas aussi bien acceptée en Allemagne ou en France. Indépendamment des différences de comportements, il est évident que, la coexistence, dans la vie sociale et professionnelle, de personnes venues d'horizons différents et cultivant des valeurs et des normes sociales qui leurs sont propres, transforme inévitablement la société. Cette réalité n'est nulle part plus évidente que dans les grandes métropoles cosmopolites que sont New York, Londres, le Caire, Bangkok et même Moscou et Tokyo. Heureusement, la diversité croissante que l'on constate dans de nombreux pays n'a pas provoqué d'éclatement de la cohésion sociale, et les grands centres cosmopolites ont manifestement beaucoup gagné à l'arrivée de migrants dynamiques, véhiculant des idées nouvelles et des points de vue différents.

Etude de cas sur le vieillissement et les migrations en Europe

La population de l'Europe est en voie de vieillissement rapide. La Division de la population de l'ONU a publié en 2000 un rapport⁴⁶ indiquant que, pour maintenir constant le niveau de leur population jusqu'en 2050, les 15 Etats membres de l'UE devraient accueillir environ 47 millions de migrants et que, pour maintenir le niveau de la population du groupe d'âge 15-64 ans, ils devraient en accueillir 79 millions; enfin, pour assurer le maintien à un niveau constant du taux de dépendance économique des personnes âgées, ils devraient en accueillir près de 674 millions. Cette conclusion a frappé les esprits en Europe et certains ont commencé à se demander jusqu'à quel point le vieillissement de la population pourrait amoindrir le niveau de vie et la sécurité sociale des citoyens européens.

Afin de déterminer l'ampleur des besoins éventuels d'immigration dans les 15 pays de l'UE, le BIT a procédé à une analyse à la fois démographique et économique visant à quantifier l'effet du vieillissement sur le niveau de vie (tel que mesuré par le PIB par habitant) selon différents scénarios. A taux constant d'activité, la part de population non active pour raison d'âge ne va cesser de s'accroître, et les biens et services nécessaires devront être produits par une part de population qui ira en diminuant, tandis que le groupe des actifs connaîtra lui-même un processus de vieillissement de plus en plus marqué. Cette évolution aura également des répercussions sur les taux de croissance économique à long terme.

Pour les besoins de cette démonstration, on présume que le PIB par habitant et, partant, le niveau moyen de consommation par habitant, en valeur réelle, augmentera d'environ 3 pour cent par habitant et par année, et que la tendance historique à la hausse de la productivité du travail se poursuivra (au rythme de 2,5 pour cent par an). Le taux d'activité des femmes est présumé augmenter d'environ un pour cent par an durant les vingt-cinq prochaines années, jusqu'à atteindre un niveau inférieur de 5 points de pourcentage seulement à celui des hommes. Il n'est pas présumé de relèvement général de l'âge effectif de départ à la retraite, tandis qu'un taux de chômage résiduel «inévitabile» de 2,5 pour cent est envisagé pour l'ensemble de la période.

A défaut de mesures correctives (en présumant qu'il n'y aura aucun changement des taux d'activité et aucune immigration supplémentaire de travailleurs), l'analyse effectuée à l'aide du modèle de simulation prédit une pénurie considérable de main-d'œuvre: environ 38 millions de travailleurs d'ici à 2050, dans l'hypothèse d'une hausse de 2,5 pour cent de la productivité du travail. Dans l'hypothèse d'une hausse de seulement 2 pour cent par an, la pénurie de main-d'œuvre s'établira à 88 millions de travailleurs. Une telle évolution aurait un effet considérable sur «l'écart entre le niveau de vie attendu et le niveau de vie possible». Le PIB par habitant ne serait plus que de 78 pour cent du niveau prévu en 2050.

⁴⁶ Nations Unies, Division de la population: *Les migrations de remplacement: s'agit-il d'une solution au déclin et au vieillissement des populations?* (New York, Nations Unies, document ESA/P/WP.160, 2000).

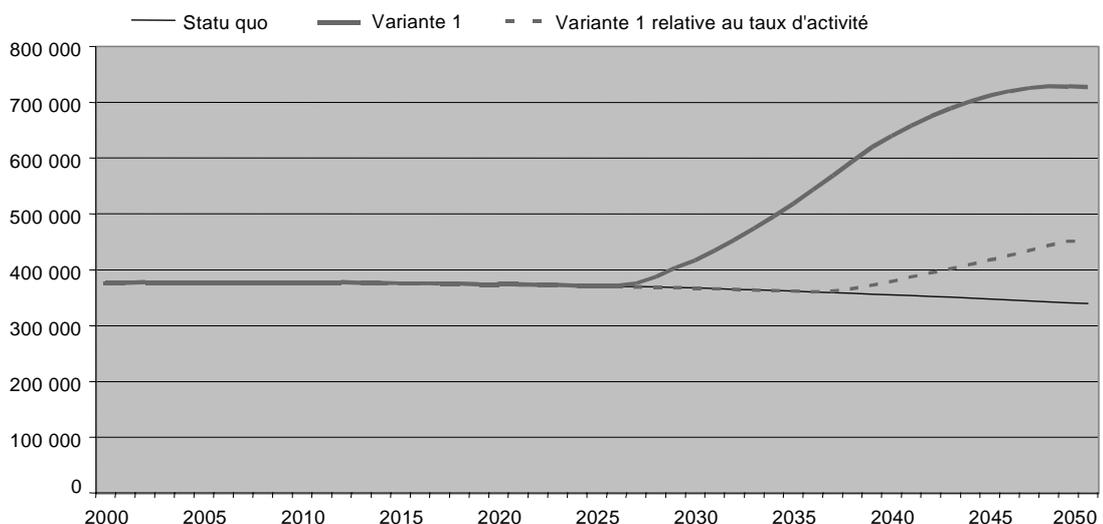
Que se passerait-il maintenant si l'Europe prenait des mesures correctives en important de la main-d'œuvre au lieu de modifier l'évolution du taux d'activité, notamment par un relèvement de l'âge de la retraite, une augmentation de la durée du travail, ou l'adoption de modèles de travail plus productifs? Bien entendu, les travailleurs migrants ne viendraient pas seuls mais accompagnés des membres de leur famille, et la population totale connaîtrait dès lors une spirale à la hausse. Ces travailleurs migrants ne se contenteraient pas de combler le déficit de main-d'œuvre et, avec leur famille, pousseraient à la hausse les niveaux de consommation – et, partant, le niveau du PIB nécessaire. Dans ce cas de figure, le déficit structurel de main-d'œuvre de la population autochtone continuerait d'augmenter d'année en année et le déficit de main-d'œuvre ainsi que les besoins de remplacement seraient plus importants que dans les conditions initiales.

Les résultats de la simulation sont impressionnants. Pour tenter à tout prix de combler le déficit de main-d'œuvre, il faudrait que la population totale des 15 Etats de l'UE soit pratiquement multipliée par deux dans les cinquante années à venir, avec une augmentation nette de la population d'environ 388 millions. Ce scénario paraît le plus improbable de tous, dans la mesure où les sociétés ne seront vraisemblablement pas en mesure d'absorber une hausse aussi massive de la population immigrée. Elles envisageront d'autres ajustements.

Les pays de l'UE peuvent simplement décider de porter l'âge de la retraite de 60 (de facto) à 65 ans. Cette mesure permettrait d'accroître le taux d'activité d'environ 15 pour cent. Ce choix modifie considérablement les résultats et ramène l'ampleur de l'immigration requise à environ 112 millions sur cinquante ans (figure 2.2).

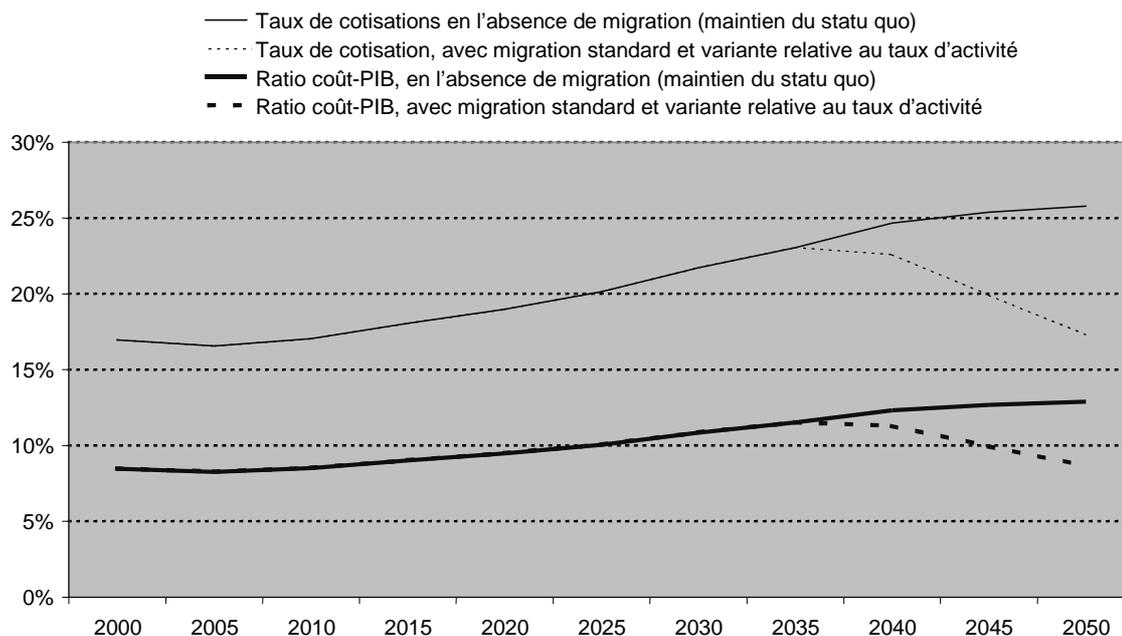
La transformation de la structure démographique dans une société vieillissante a forcément un impact sur le système de protection sociale: généralement, les dépenses de pensions et d'assurance maladie augmentent, tandis que d'autres coûts, notamment les prestations et les allocations familiales, diminuent. Dans l'UE, les dépenses au titre de la santé et des pensions représentent environ 75 pour cent du total des dépenses sociales et, sur ce pourcentage, la moitié environ est consacrée aux pensions. Il est donc important de maîtriser l'évolution de ce poste si l'on veut maintenir les coûts sociaux à un niveau soutenable. Pour mesurer l'effet, on présume (figure 2.3) que dans l'Europe des 15 l'âge de la retraite est porté à 65 ans, que le taux de remplacement des pensions de sécurité sociale est abaissé à un taux uniforme de 40 pour cent du salaire moyen – taux à peine supérieur à celui de la pauvreté relative dans de nombreux pays –, le régime étant financé par le système de répartition.

Figure 2.2. Projection de la population totale (UE 15) dans l'hypothèse du maintien du statu quo et de taux standards de migration, avec et sans l'effet de la variante relative au taux d'activité, en milliers (2000-2050)



Dans un scénario de migration zéro, il n'est pas surprenant de voir le taux de cotisation des régimes par répartition (hors coût administratif) ainsi que le coût mesuré en pourcentage du PIB (ratio coût-PIB) augmenter de 50 pour cent sur la période de projection. Dans le scénario avec migration – relèvement du taux d'activité et départ à la retraite à 65 ans –, les coûts augmentent également au cours des prochaines décennies, mais sont ensuite ramenés au niveau actuel lorsque la migration de remplacement devient effective. La figure 2.3 offre une représentation graphique de cette évolution.

Figure 2.3. Taux de cotisations et ratio coût-PIB des régimes de retraite par répartition dans l'Europe des 15 (2000-2050). Projections



Les résultats ci-dessus donnent des orientations générales pour l'élaboration des politiques. Il semblerait qu'un dosage approprié de mesures permettrait de sauvegarder le niveau de vie et la stabilité financière des ressortissants nationaux. Ce train de mesures ne peut résulter que d'un compromis entre les divers éléments: acceptation d'une croissance moindre (et donc de taux moindres d'accroissement du niveau de vie), gestion d'une migration de remplacement, relèvement des taux d'activité et en conséquence investissement dans le renforcement de la productivité des travailleurs âgés. Il est évident que la maîtrise des migrations joue un rôle crucial dans cette panoplie de mesures.

2.4. Conclusions préliminaires

122. Nous vivons une ère de migration mondiale: jamais les mouvements migratoires n'ont atteint une telle ampleur, concerné autant de personnes, de pays, pris tant de formes différentes. Comme par le passé, la migration est dans l'ensemble bénéfique pour les migrants, pour les pays qui les accueillent et pour les pays d'origine. L'enjeu consiste à gérer le phénomène de la façon la plus profitable possible pour tous les intéressés.

123. Les pays d'origine commencent à reconnaître que leurs ressortissants à l'étranger peuvent constituer une source importante de financement du développement, puisque les fonds qu'ils envoient ajoutent à la consommation des ménages et peuvent servir aussi à créer des emplois. Les migrants qui reviennent au pays ou circulent entre pays d'origine et pays d'accueil favorisent la diffusion des technologies et des idées nouvelles. Lorsque

l'embauche à l'étranger, les envois de fonds des émigrés et le retour au pays se conjuguent pour former un cercle vertueux, comme c'est le cas dans le secteur des technologies de l'information en Inde, cela peut engendrer la création d'une nouvelle industrie d'exportation qui profite aussi à ceux qui n'ont pas émigré.

124. L'ambition et la dynamique qui motivent les migrants les aident généralement à trouver des emplois, à travailler avec ardeur, et cet effort est bénéfique tant pour eux-mêmes que pour les ressortissants du pays d'accueil. Le plus souvent, la présence des migrants n'a qu'un effet négatif très marginal sur les salaires des ressortissants nationaux, et ils acquittent d'ordinaire plus d'impôts qu'ils ne reçoivent de prestations financées par l'impôt. Par ailleurs, il n'existe guère d'éléments probants pour corroborer l'idée que la migration contribuerait peu ou prou à l'éviction de travailleurs nationaux.

125. Enfin, les tendances démographiques dans certaines régions donnent à penser que l'immigration sera l'une des pièces maîtresses d'une solution à long terme des problèmes liés au vieillissement de la population. Parallèlement à l'accroissement de la productivité du travail et du taux d'activité, en particulier chez les travailleurs âgés, les pays devront aussi envisager un surcroît d'immigration pour éviter une dégradation des niveaux de vie. C'est évidemment aux dirigeants politiques qu'il incombe de promouvoir un consensus sur ces questions à long terme, dans la mesure où l'immigration exige toujours une adaptation sociale qui doit reposer sur des politiques éclairées.

Chapitre 3

Conditions de travail et traitement des travailleurs migrants

3.1. Remarques introductives

126. Il ressort des chapitres précédents que les migrations internationales de main-d'œuvre vont probablement s'intensifier, ce qui pourrait être bénéfique aux pays d'origine, aux pays d'accueil et aux migrants eux-mêmes. Mais les travailleurs migrants ne pourront bénéficier de ces avantages potentiels que si des conditions de travail décentes leur sont assurées. Or, si la migration s'est avérée enrichissante et bénéfique pour beaucoup d'entre eux, bien trop nombreux sont encore ceux qui font face à des conditions de travail marquées par l'exploitation et les abus – travail forcé, bas salaires, mauvaises conditions de travail, absence quasi totale de protection sociale, déni de la liberté syndicale et des droits syndicaux, discrimination, xénophobie, exclusion sociale. Ce sont autant de vicissitudes qui les privent des avantages qu'ils auraient pu tirer de leur travail à l'étranger¹. Les institutions du travail susceptibles de protéger les travailleurs migrants n'ont pas évolué au même rythme que la progression du phénomène migratoire.

127. Le présent chapitre examine les conditions de travail des migrants internationaux et les éléments susceptibles d'expliquer ces conditions, en insistant sur les groupes particulièrement vulnérables que sont les travailleurs semi-qualifiés ou peu qualifiés, hommes et femmes, auxquels il convient d'apporter une protection accrue². Les informations fournies dans ce chapitre proviennent de sources diverses et notamment de l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre³. Le chapitre examine le cas de certains groupes particulièrement vulnérables, y compris le personnel domestique et les travailleurs migrants en situation irrégulière, et les secteurs employant une forte proportion de migrants. Il analyse ensuite l'intégration des migrants dans les sociétés des pays d'accueil et les questions relatives à leur santé. Cette analyse est suivie de conclusions⁴.

¹ BIT: *Projet de rapport*, Réunion régionale tripartite sur les défis de la politique et de la gestion des migrations de main-d'œuvre en Asie, 30 juin - 2 juillet 2003, Bangkok; BIT: *Projet de rapport*, Forum tripartite sur la migration de main-d'œuvre en Afrique australe, Pretoria, Afrique du Sud, 26-29 nov. 2002.

² Le présent rapport ne traite pas des conditions de travail et du traitement des travailleurs qui migrent à l'intérieur de leur pays, bien que leur situation présente des analogies marquées avec celle des migrants internationaux, en particulier dans de grands pays comme la Chine et l'Inde.

³ Voir annexe I.

⁴ La question de la sécurité sociale est traitée au chapitre 4.

128. Si, dans son ensemble, le rapport s'attache principalement à montrer les aspects positifs des migrations internationales de main-d'œuvre, le présent chapitre est davantage centré sur les problèmes et passe en revue les initiatives les plus marquantes qui ont été prises à différents niveaux pour venir à bout de ces problèmes. Le chapitre suivant explique comment ces problèmes sont pris en compte et traités dans les instruments internationaux.

3.2. Champ de l'analyse et critères d'appréciation des conditions de travail

129. Les sujets d'inquiétude quant aux conditions de travail et au traitement des travailleurs migrants sont pris en compte dans beaucoup de normes internationales du travail et dans divers instruments internationaux des Nations Unies. Ces textes visent notamment la rémunération, le temps de travail, les congés payés, l'âge minimum d'accès à l'emploi, les mesures de sécurité et de santé au travail, la sécurité sociale, les régimes et prestations de services sociaux liés à l'emploi, la sécurité de l'emploi, etc. L'égalité de traitement est l'un des principes fondamentaux. L'article 12 de la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975 exhorte les Etats à «garantir l'égalité de traitement en matière de conditions de travail entre tous les travailleurs migrants exerçant la même activité, quelles que soient les conditions particulières de leur emploi», et l'article 25, paragraphe 1, de la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles appelle également à l'égalité de traitement: «Les travailleurs migrants doivent bénéficier d'un traitement non moins favorable que celui dont bénéficient les nationaux de l'Etat d'emploi en matière de rémunération et d'autres conditions de travail et d'emploi.»

130. La condition des travailleurs migrants doit également être abordée sous l'angle du travail décent préconisé par l'OIT, dans la mesure où les conditions de travail constituent un élément déterminant de la qualité de l'emploi. Un emploi décent suppose des conditions de travail équitables et acceptables. Le rapport du Directeur général à la session de 2001 de la Conférence internationale du Travail⁵ classe les déficits de travail décent en quatre catégories, selon qu'ils concernent l'emploi, les droits au travail, la protection sociale ou le dialogue social.

3.3. Facteurs influant sur les conditions de travail

131. Il existe des disparités en matière de conditions de travail et de traitement dans les pays de destination: *a)* entre les migrants eux-mêmes, et *b)* entre les migrants et les nationaux. Certaines tiennent à des différences qui découlent du statut des migrants, de leurs qualifications, de la nature de l'emploi, du secteur, mais d'autres résultent de pratiques délibérées de traitement différencié. Cet aspect est brièvement examiné ci-après.

⁵ BIT: *Réduire le déficit de travail décent – un défi mondial*, rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 89^e session, Genève, 2001, rapport I(A).

a) Disparités flagrantes

132. Les taux de chômage sont un indicateur probant. En 2000-01, 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. Au Danemark et en Suisse, le taux de chômage des migrants hommes représentait plus du triple du taux des non-migrants, et le taux de chômage des femmes migrantes était supérieur à 20 pour cent en Finlande, en France et en Italie⁶ (voir tableau 3.1).

133. De même, en matière de sécurité de l'emploi, on constate de nettes différences. Dans la plupart des pays d'accueil, les travailleurs nationaux peuvent compter sur une certaine protection en cas de perte de leur emploi, sous forme d'indemnités de licenciement ou d'assurance chômage et, éventuellement, de possibilités de recyclage. A tout le moins, ils peuvent chercher un autre emploi. Les travailleurs migrants sont d'ordinaire beaucoup moins protégés. Ceux qui exercent un emploi permanent peuvent parfois bénéficier des mêmes avantages que les nationaux en matière d'emploi mais ce n'est pas le cas des travailleurs temporaires. Certains pays autorisent les travailleurs migrants temporaires à chercher un autre emploi pour la durée de validité de leur titre de séjour mais d'autres rattachent le permis de séjour au permis de travail, en sorte que, s'ils perdent leur emploi, les migrants perdent également le droit de résider dans le pays⁷.

134. Le paragraphe 2.2a du chapitre 2 fait ressortir les disparités de salaire entre les migrants et les nationaux. En règle générale, les salaires des migrants sont plus bas que ceux des nationaux, ce qui tient en partie au faible niveau d'instruction et de formation des migrants, mais aussi à des pratiques discriminatoires. Au Moyen-Orient, le marché du travail est extrêmement segmenté et les disparités salariales entre nationaux et travailleurs étrangers sont marquées. Il semble par ailleurs exister une corrélation entre les salaires relativement bas des travailleurs migrants et les conditions qui prévalent sur le marché du travail du pays d'origine⁸. En Asie aussi, les migrants, hommes et femmes, perçoivent en règle générale des salaires inférieurs à ceux des nationaux pour le même travail⁹.

⁶ OCDE: *Tendances des migrations internationales: SOPEMI, rapport annuel*, édition 2002 (Paris, 2003), tableaux 1.13 et 1.14.

⁷ En réponse à l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre, 32 Etats Membres indiquent que les travailleurs migrants qui perdent leur emploi sans faute de leur part avant la fin de leur contrat ne sont pas autorisés à rester et à chercher un autre emploi, tandis que 47 autres accordent ce droit aux migrants. A la fin de leur contrat, les travailleurs migrants temporaires sont autorisés à rester dans le pays d'accueil pour y chercher un autre emploi dans 21 Etats Membres et, dans 53 autres, ils ne sont pas autorisés à rester. Voir annexe I.

⁸ BIT: *Migrant workers in Kuwait: A review of the recruitment system in an international context* (Genève, 2002); études du BIT sur les travailleuses immigrées à Bahreïn, dans les Emirats arabes unis et au Liban; K.C. Zachariah et coll.: *Kerala's Gulf connection: CDS studies on international labour migration from Kerala state in India* (Ullloor, Kerala, Inde, Centre for Development Studies, 2002).

⁹ P. Wickramasekara et M. Abella: «Protection of migrant workers in Asia: Issues and policies», *Labour migration in Asia: Trends, challenges and responses in countries of origin* (Genève, Organisation internationale pour les migrations, 2003).

Tableau 3.1. Travailleurs migrants et non migrants dans certains pays de l'OCDE, 1995 et 2000

Pays	Travailleurs étrangers (milliers)		Pourcentage de la main-d'œuvre totale		Chômage (%), 2000-01				Ratio chômage	
	1995	2000	1995	2000	Nationaux (hommes)	Etrangers (hommes)	Nationaux (femmes)	Etrangers (femmes)	Etr./nat. (hommes)	Etr./nat. (femmes)
Allemagne	3 505	3 429	9,1	8,8	7,2	13,4	7,8	11,7	1,9	1,5
Autriche	366	377	9,7	9,8	3,9	8,4	3,9	8,6	2,2	2,2
Belgique	327	266	7,9	8,4	4,6	14,2	7,0	16,5	3,1	2,4
Danemark	54	78	0,2	2,8	3,6	12,2	4,9	7,2	3,4	1,5
Espagne	121	227	0,8	1,4	9,3	12,9	19,8	17,2	1,4	0,9
Finlande	18	34	0,8	1,3	10,0	24,2	11,2	29,9	2,4	2,7
France	1 566	1 571	6,3	6,1	7,1	17,1	10,7	23,9	2,4	2,2
Grèce	71	163	1,7	3,8	7,2	7,6	16,2	17,6	1,1	1,1
Irlande	42	60	3,0	3,5	4,1	5,1	3,8	6,2	1,2	1,6
Italie	100	246	0,5	1,1	8,0	7,4	13,9	21,3	0,9	1,5
Norvège	59	75	2,7	3,2	3,7	5,3	3,4	4,5	1,4	1,3
Pays-Bas	281	298	3,9	3,7	1,9	4,7	2,9	7,0	2,5	2,4
Portugal	21	104	0,5	2,2	3,1	8,4	5,1	9,6	2,7	1,9
Royaume-Uni	1 011	1 220	3,6	4,2	5,5	16,1	4,4	7,9	2,9	1,8
Suède	186	205	4,2	4,8	5,5	16,1	4,6	13,0	2,9	2,8
Suisse	729	717	18,6	18,3	1,3	4,3	2,6	6,4	3,3	2,5
Australie	2 139	2 365	23,9	24,5	6,7	6,6	5,8	6,9	1,0	1,2
Canada	2 839		19,2		10,3	9,9	9,5	11,6	1,0	1,2
Etats-Unis	14 083	17 384	10,8	12,4	4,9	4,4	4,1	5,6	0,9	1,4
Moyenne			6,7	6,7	5,7	10,4	7,5	12,2	2,0	1,8

Les travailleurs étrangers sont des non-nationaux (Europe) ou sont nés à l'étranger (Australie, Canada, Etats-Unis).

Source: OCDE: *Tendances des migrations internationales*, Système d'observation permanente des migrations, rapport annuel, édition 2002 (Paris, 2003), tableaux 1.13 et 1.14.

b) Origine des disparités des conditions de travail

Statut des migrants

135. Si, par définition, les migrants sont des travailleurs employés dans un autre pays que celui où ils sont nés ou dont ils sont ressortissants, leur statut à l'étranger peut prendre de multiples formes: immigré en situation régulière autorisé à s'établir dans le pays et susceptible d'obtenir sa naturalisation, travailleur temporaire qui doit partir à l'expiration de son contrat, travailleur clandestin qui peut être arrêté et expulsé à tout moment. Il est rare que les travailleurs migrants temporaires se voient accorder le même traitement que celui dont bénéficient les travailleurs employés à titre permanent. Ceci est la conséquence d'une politique visant à dissuader les migrants de s'établir durablement dans le pays d'accueil. Les immigrés en situation irrégulière et les personnes victimes de trafic illicite ou de traite des êtres humains sont généralement exposés aux pires conditions de travail et n'ont guère de recours.

Conditions de recrutement

136. Les instruments de l'OIT recommandent la conclusion d'accords bilatéraux pour encadrer les migrations, une approche qui était de règle dans les années cinquante et soixante, à une époque où les services publics de l'emploi jouaient un rôle important dans le recrutement des migrants et s'assuraient qu'ils partaient à l'étranger munis de contrats spécifiant leur salaire et leurs conditions de travail. Aujourd'hui, la mobilité internationale des travailleurs est de plus en plus canalisée par des agences de recrutement privées à but lucratif¹⁰ qui, en facilitant la migration pour l'emploi, influent de manière décisive sur le phénomène. Ces agences sont également à l'origine de différentes pratiques contraires à l'éthique qui, en favorisant les migrations clandestines, placent les travailleurs migrants d'aujourd'hui et de demain dans des situations d'extrême détresse. Certaines agences envoient des travailleurs à l'étranger pour prendre des emplois qui n'existent pas, d'autres leur communiquent des informations trompeuses, beaucoup exigent des honoraires excessifs pour leurs services¹¹. Le système de parrainage, dit «khafeel», très répandu dans les pays du Golfe a causé un afflux de main-d'œuvre sans commune mesure avec la demande des employeurs locaux, d'où la présence de nombreux migrants en situation irrégulière¹². Quelques intermédiaires se livrent au trafic illicite et à la traite de migrants, des pratiques qui s'avèrent difficiles à réprimer. Ainsi que le souligne un rapport de la CISL, «les agences de placement privées prises en flagrant délit de pratiques abusives, voire de travail illégal, échappent souvent à toute sanction. Lorsqu'elles sont sanctionnées, les peines sont bien légères par rapport aux préjudices qu'elles ont causés aux migrants¹³.»

137. La sous-traitance du recrutement de travailleurs temporaires ou saisonniers à des fournisseurs de main-d'œuvre dans de nombreux secteurs a spolié les migrants des prestations liées à l'emploi et de leurs droits, notamment à des congés, à la négociation et à une protection sociale. Les pratiques en matière de recrutement et de placement ont donc de profondes répercussions sur les conditions de travail et sur le traitement réservé aux travailleurs migrants. Certains d'entre eux peuvent en arriver à des situations de quasi-servitude pour dettes ou de quasi-esclavage lorsqu'ils doivent rembourser les dettes qu'ils ont contractées auprès des recruteurs et des trafiquants.

Secteurs et professions

138. Les travailleurs migrants sont particulièrement nombreux sur des marchés du travail où, selon certains, se pratiquent les «grandes braderies» de la mondialisation. La plupart travaillent dans des services exigeant peu de qualifications, dans l'agriculture et

¹⁰ Sur les 90 Etats Membres qui ont répondu à l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre, un peu moins de la moitié déclarent accorder aux agences de recrutement privées l'autorisation de faire venir des travailleurs migrants. Vingt-trois d'entre eux indiquent que ces agences sont autorisées à percevoir des honoraires pour ces services. Les enquêtés ont également signalé des abus en ce domaine. Au nombre de ces pratiques abusives figurent notamment l'offre d'emplois qui n'existent pas, le déni d'information ou la communication d'informations trompeuses sur la nature des emplois et les conditions d'emploi, et la perception d'honoraires exorbitants. Voir annexe I.

¹¹ Le rapport de la réunion régionale organisée par le BIT en Asie, *op. cit.*, indique que dans beaucoup de pays d'Asie les fraudes, abus et autres pratiques illicites sont monnaie courante lors du recrutement.

¹² M. Ruhs: *Temporary foreign worker programmes: Policies, adverse consequences and the need to make them work* (Genève, BIT, 2003).

¹³ CISL-APRO: *Migration issues concern trade unions: Background proceedings, action plan and conclusions*, Consultation régionale sur la mise au point d'un mécanisme de coopération pour promouvoir et protéger les droits des travailleurs migrants, Jakarta, 19-21 mars 2003.

dans de petites entreprises de production à forte intensité de main-d'œuvre, où les employeurs sont des «preneurs de prix», qui n'ont aucune influence sur les prix qui leur sont payés pour leurs produits ou services. Alors que s'intensifie la concurrence de fournisseurs établis dans d'autres parties du monde, les employeurs de ces secteurs tentent de maintenir leurs faibles marges bénéficiaires en comprimant au maximum les salaires. Les fabriques de vêtements par exemple font partie de ces industries qui se trouvent en bout de chaîne, là où la pression est la plus forte, et ont largement recours à des travailleurs migrants.

139. Les migrants les plus qualifiés utilisent pour la plupart des voies légales pour accéder à des emplois assortis de bonnes conditions de travail dans le secteur formel – à quelques exceptions près. Mais la majorité des migrants occupent d'ordinaire des emplois peu qualifiés, exigeant de longues journées de travail ou des horaires irréguliers, ou encore des emplois saisonniers, que dédaignent les nationaux (voir plus loin section 3.4).

*Croissance du secteur informel dans les économies développées*¹⁴

140. Dans maints pays industrialisés, l'interaction des tendances économiques et démographiques a pour effet d'accroître la demande effective de main-d'œuvre immigrée. Dans la mesure où la population active vieillit, il y a de moins en moins de nouveaux arrivants sur le marché du travail, un phénomène qui, allié à la persistance de marchés du travail parallèles, favorise l'accroissement de la masse des emplois précaires souvent occupés par des migrants. Beaucoup de petites et moyennes entreprises, ou de branches d'activité à forte intensité de main-d'œuvre, ne sont pas en mesure de délocaliser leur production et n'ont d'autre choix que de continuer à comprimer leurs coûts et à employer des migrants. De ce fait, la demande de main-d'œuvre étrangère s'inscrit dans une tendance à long terme vers une expansion du secteur informel et la détérioration des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés. Les employeurs préfèrent embaucher des migrants en situation irrégulière car ceux-ci acceptent des salaires très bas et des emplois de durée limitée, pendant les périodes de pointe, et sont prêts à effectuer des travaux physiquement pénibles et dangereux¹⁵. La demande de travailleurs migrants stimule les flux de main-d'œuvre et encourage l'embauche de migrants sans papiers, au détriment des emplois bénéficiant d'une protection en matière de sécurité, de santé, de salaire minimum et autres garanties.

Absence de liberté syndicale et déni du droit à la négociation collective

141. Le droit de s'organiser et de constituer des syndicats est un droit d'importance fondamentale dans le monde du travail en général et pour les travailleurs migrants en particulier. Dès lors qu'ils peuvent être représentés et faire entendre leur voix, les travailleurs disposent d'un outil efficace pour acquérir d'autres droits et améliorer leurs conditions de travail. Les travailleurs temporaires et les migrants en situation irrégulière pourraient eux aussi en bénéficier pour faire valoir leurs droits. S'ils sont respectés et librement exercés dans de nombreux pays du monde, ces droits sont souvent déniés aux

¹⁴ P.A. Taran: *Globalization, migration and the rule of law: Roles and challenges for international organizations*, document présenté au groupe de travail sur la gestion de l'emploi des travailleurs étrangers et le rôle des normes et des institutions internationales, Huitième conférence internationale Metropolis, Vienne, 15-18 sept. 2003.

¹⁵ P. Stalker: *Workers without frontiers: The impact of globalization on international migration* (Genève, BIT, 2002).

migrants, notamment le droit de s'organiser et de défendre leurs intérêts. Les travailleurs migrants employés à titre permanent sont mieux à même d'exercer ces droits que les migrants temporaires et a fortiori les migrants en situation irrégulière¹⁶. Quoi qu'il en soit, les législations nationales comportent souvent des clauses restrictives fondées sur la nationalité, qui interdisent aux travailleurs migrants de diriger un syndicat, d'adhérer à une organisation ou de constituer leur propre syndicat. Les travailleurs en situation irrégulière ne sont d'ordinaire pas en mesure de prétendre à un quelconque droit. La consultation des travailleurs sur les migrants, organisée par le BIT en décembre 2003, a réaffirmé qu'il incombe aux syndicats la mission capitale d'organiser les travailleurs migrants et qu'il faut abroger les dispositions législatives interdisant à ces travailleurs d'adhérer à un syndicat, de même qu'il faut abroger, dans les statuts et règlements des syndicats, les clauses qui font obstacle à l'adhésion des travailleurs migrants¹⁷.

Discrimination et xénophobie au travail

142. On peut comprendre que les migrants pâtissent de certains désavantages à leur arrivée sur le marché du travail du pays d'accueil, notamment en raison de problèmes linguistiques et autres. Mais d'autres désavantages les attendent, qui semblent cette fois relever de la nature du système, de la politique nationale (ou de son absence) ou encore de la discrimination. Les travailleurs migrants se voient souvent dénier l'accès à l'égalité de chances et de traitement, et sont fréquemment victimes de pratiques discriminatoires. Ce sont là les principales raisons qui font que les travailleurs migrants ou les membres de minorités ethniques rencontrent davantage d'obstacles que la majorité de la population¹⁸. Avec l'aide d'institutions de recherche et de fondations locales, le BIT a étudié la fréquence des cas de discrimination dans l'accès à l'emploi des travailleurs migrants ou des membres de minorités ethniques dans certains pays très avancés (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Italie, Pays-Bas et Suisse). Ces études indiquent que, sur l'ensemble des offres d'emploi étudiées, destinées à des travailleurs semi-qualifiés, plus du tiers étaient inaccessibles aux jeunes candidats migrants ou membres de minorités ethniques. Elles montrent aussi que le taux de discrimination est plus élevé dans les services que dans les autres secteurs, dans les petites et moyennes entreprises que dans les grandes¹⁹.

143. Les migrants temporaires (et a fortiori les sans-papiers) ne sont parfois pas couverts par les mesures de protection des salaires ni par les régimes de sécurité sociale du fait de dispositions très strictes en matière de séjour. Qui plus est, certains des emplois souvent occupés par des migrants ne bénéficient pas d'une couverture complète au titre de la

¹⁶ En réponse à l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre, 14 répondants sur 90 indiquent que le droit d'organisation et le droit des travailleurs de défendre leurs intérêts sont réservés aux ressortissants nationaux. Voir annexe I.

¹⁷ BIT: Rapport de la consultation des travailleurs sur les travailleurs migrants, organisée par le groupe des travailleurs du Conseil d'administration du BIT et ACTRAV, Nyon, Suisse, 15-16 déc. 2003; voir aussi CISL-APRO, *op. cit.*

¹⁸ Un très faible nombre seulement de réponses à l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre font état de restrictions légales spécifiques pour des raisons de nationalité. Voir annexe I.

¹⁹ R. Zegers de Beijl: *Documenting discrimination against migrant workers in the labour market. A comparative study of four European countries* (Genève, BIT, 2000). (Les études par pays peuvent être téléchargées à l'adresse: <http://www.ilo.org/migrant/publ/imp-list.htm>.) Voir aussi BIT: *Etude d'ensemble sur les travailleurs migrants*, rapport III (partie 1B), Conférence internationale du Travail, 87^e session, 1999, paragr. 365-368, et *L'heure de l'égalité au travail. Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, rapport I (B), Conférence internationale du Travail, 91^e session, 2003.

législation sur les salaires et des régimes de prestations, par exemple les emplois dans l'agriculture ou dans les zones franches d'exportation et les emplois de domestiques²⁰. Et même lorsque les migrants sont protégés par la législation sur les salaires et couverts par les régimes de prestations au même titre que les non-migrants, ils ne sont pas toujours en mesure d'exercer leurs droits dans la pratique.

144. Selon l'enquête sur les migrations, dans presque la moitié des pays qui ont répondu, la législation nationale garantit une protection contre la discrimination au travail à l'ensemble des travailleurs. Dans près du tiers des pays, ce droit n'est ouvert qu'aux travailleurs nationaux et aux travailleurs migrants en situation régulière. Le droit à l'égalité de traitement en matière de rémunération et au salaire minimum est assuré à l'ensemble des travailleurs dans 40 pour cent des pays étudiés mais, dans le même pourcentage de pays, ce droit est réservé aux nationaux et aux migrants en situation régulière²¹. Dans cinq pays, les dispositions nationales relatives à la discrimination ne s'appliquent pas aux travailleurs migrants. Plusieurs pays font état de problèmes d'application des mesures de protection aux travailleurs en situation irrégulière. En principe, la majorité de ces mesures de protection pourraient leur être applicables mais, dans certains pays, l'Etat doit informer les services d'immigration lorsque ces travailleurs tentent d'avoir accès aux prestations. Quant à la protection contre le harcèlement ethnique et racial, elle est également applicable aux travailleurs en situation irrégulière dans la majorité des cas, notamment pour ce qui concerne la discrimination entre hommes et femmes et le harcèlement sexuel – bien que 24 pour cent des pays qui ont répondu à l'enquête soulignent que cette législation n'est applicable qu'aux nationaux et aux travailleurs migrants en situation régulière.

145. Il convient de mentionner un autre problème qui prend une importance croissante, à savoir la discrimination fondée sur l'état général de santé des travailleurs migrants ou sur leur statut vis-à-vis du VIH/SIDA²². Certains pays exigent un test négatif comme condition d'entrée, d'accès à l'emploi ou de prolongation du permis de travail.

146. Au regard du nombre considérable de non-nationaux et de membres de minorités ethniques qui résident à titre permanent et en toute légalité dans les pays d'immigration, l'absence de législation ou d'application de mesures efficaces contre la discrimination peut concourir à la désintégration du tissu social²³ et déclencher de violentes réactions contre les inégalités. Les arguments économiques militant en faveur de la lutte contre la discrimination, notamment l'intérêt des entreprises, sont l'objet d'une abondante documentation. Ils consistent par exemple à dire que les employeurs risquent de se priver des meilleurs candidats à une offre d'emploi pour des raisons infondées telles que la nationalité ou la race ou encore que tolérer la discrimination peut nuire au travail

²⁰ J.M. Ramirez-Machado: *Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective* (Genève, BIT, 2003).

²¹ Voir annexe I.

²² En réponse à l'enquête sur les migrations de main-d'œuvre, 21 Etats Membres indiquent que le dépistage du VIH/SIDA est une condition d'admission sur leur territoire (voir annexe I). Par ailleurs, plus de 15 pays ont incorporé à leur législation une disposition interdisant toute forme de discrimination fondée sur l'état de santé, y compris à l'encontre des personnes séropositives ou atteintes du SIDA (*Afrique du Sud, Colombie, Costa Rica, Equateur, Finlande, France, Italie, Hong-kong (Chine), Nouvelle-Zélande, Philippines, Portugal, Thaïlande et Zimbabwe*). Plusieurs Etats Membres incluent spécifiquement l'infection au VIH dans leur définition des formes de handicap, à savoir l'*Australie*, le *Canada* et le *Royaume-Uni* (voir document GB.283/2/1, Conseil d'administration du BIT, 283^e session, mars 2002, paragr. 26).

²³ *Ibid.*

d'équipe et abaisser la productivité et que les allégations de discrimination peuvent être préjudiciables à la réputation et aux bénéfices de l'entreprise.

147. La Réunion tripartite de haut niveau sur l'égalité pour les travailleurs migrants, que le BIT a organisée en mars 2000 à Genève, a examiné les résultats et les implications des travaux de recherche du BIT sur la discrimination et a établi un cadre de travail et un inventaire des mesures et des mécanismes propres à combattre la discrimination et à promouvoir l'égalité de chances. Elle a également dressé une liste provisoire de mesures inspirées des bonnes pratiques et susceptibles d'être appliquées partout, et a formulé un ensemble de recommandations pour les activités de suivi²⁴. Le rapport global intitulé *L'heure de l'égalité au travail* décrit diverses mesures pour combattre la discrimination à l'encontre de tous les travailleurs, migrants compris. A sa 288^e session (novembre 2003), le Conseil d'administration du BIT a passé en revue les principales mesures visant à combattre la discrimination au travail, dont un programme d'action proposé par le Bureau pour le suivi du rapport global²⁵.

148. Les recherches et les données d'expérience réunies par le BIT, l'OIM, le HCDH et le HCR ont conduit à l'élaboration d'une série de recommandations sur la discrimination et l'intégration qui ont été présentées à la Conférence mondiale contre le racisme et la xénophobie en 2001. Le plan d'action syndicale de la CISL contre le racisme et la xénophobie expose une série de bonnes pratiques que devrait adopter le mouvement syndical²⁶.

3.4. Conditions de travail dans certaines branches d'activité et professions²⁷

149. Les travailleurs migrants se trouvent concentrés dans certaines branches d'activité qui, en raison de leurs caractéristiques, sont dédaignées par les nationaux – caractère saisonnier de la production, forte concurrence entre une multitude de petits producteurs situés au bout de la chaîne de production mondiale, faible technicité, fortes fluctuations de la durée d'existence des entreprises. Pour venir à bout des problèmes qui entravent la protection des travailleurs migrants, il convient de bien cerner les caractéristiques structurelles des secteurs qui les emploient, de façon à définir les outils susceptibles de modifier la situation (voir tableau 3.2).

²⁴ P.A. Taran, I. McClure et R. Zegers de Beijl: *Challenging discrimination in employment: A summary of research and a compendium of measures* (Genève, BIT, 2000).

²⁵ Document GB.288/TC/4, Conseil d'administration du BIT, 288^e session, nov. 2003.

²⁶ CISL: *Non au racisme et à la xénophobie*. Plan d'action syndicale (Bruxelles, 2002).

²⁷ Voir P. Martin: *Migrant wages and working conditions: Comparisons by sector and country*, document élaboré pour le BIT (MIGRANT), 3 janv. 2004.

Tableau 3.2. Emploi des étrangers par secteur, moyennes 2001-02
 (pourcentage de l'emploi étranger total)

Pays	Agriculture et pêche	Mines et industries manufacturières	Construction	Commerce de gros et de détail	Hôtels et restaurants	Education	Santé et services sociaux	Services aux ménages	Adminis. publique et OET	Autres services
Allemagne	1,2	32,6	8,1	12,9	11,3	2,7	7,0	0,6	2,3	21,4
Autriche	1,1	24,5	13,5	15,2	11,3	2,1	6,3	0,6	1,2	24,2
Belgique	0,9	21,4	9,0	16,0	7,9	4,3	8,0	0,9	8,3	23,3
Espagne	8,6	11,2	15,8	10,9	16,5	3,2	1,9	14,8	0,5	16,8
Finlande	–	15,3	7,8	14,5	11,0	10,8	11,5	–	–	27,2
France	3,2	17,2	17,5	11,3	7,3	3,2	5,1	6,7	2,7	25,8
Grèce	3,2	17,9	27,6	11,2	10,2	1,6	1,6	17,2	–	9,2
Irlande	3,2	17,2	6,9	10,2	13,8	5,4	10,3	–	–	30,1
Japon ¹	0,4	61,5	2,0	9,3	1,0	26,8
Luxembourg	0,8	10,4	16,4	14,1	8,2	2,3	6,1	3,1	8,7	29,8
Norvège	–	16,1	6,1	12,5	7,3	9,5	21,3	–	–	23,1
Pays-Bas	3,7	21,4	4,7	15,4	8,0	4,1	11,7	..	3,5	27,6
Royaume-Uni	–	12,0	4,4	12,0	11,0	7,7	14,0	1,3	4,1	33,1
Suède	–	19,3	3,3	10,7	5,9	8,2	19,2	–	2,8	29,6
Suisse	0,8	22,9	10,2	17,9	6,9	5,0	11,6	1,2	2,5	21,0
République tchèque	3,5	31,5	11,0	19,5	7,2	3,1	4,9	..	–	18,2
Australie ²	2,0	17,5	7,3	17,0	5,5	6,2	10,3	3,2	3,5	27,3
Canada (2001) ²	1,8	19,1	4,7	14,2	7,4	5,7	9,4	0,6	3,9	33,2
Etats-Unis ²	3,2	17,2	8,2	20,1	10,3	5,7	10,6	1,5	2,2	20,9

Note: Les chiffres en gras indiquent les secteurs où les étrangers sont surreprésentés (le pourcentage d'étrangers dans le secteur est supérieur au pourcentage d'étrangers dans l'emploi total). Les tirets signifient que l'estimation n'est pas statistiquement significative.

¹ Juin 2001. Les données de la rubrique «Hôtels et restaurants» sont incluses dans «Commerce de gros et de détail». ² Les données se réfèrent à la population née à l'étranger.

Source: OCDE: *Tendances des migrations internationales*, Système d'observation permanente des migrations, rapport annuel, édition 2003 (Paris).

a) Agriculture

150. L'agriculture emploie près de 43 pour cent de la population active mondiale, soit 1,3 milliard de travailleurs sur un total de 3 milliards. Ils sont agriculteurs indépendants, travailleurs familiaux non rémunérés ou encore ouvriers agricoles. On estime à 450 millions le nombre de ces salariés, soit 38 pour cent de l'ensemble des personnes travaillant dans l'agriculture, un chiffre équivalant à la totalité de la population active

des pays à revenu élevé²⁸. Plus de la moitié de la main-d'œuvre agricole se compose de femmes²⁹.

151. L'agriculture est un secteur à part: c'est celui qui emploie le plus de travailleurs dans le monde. Le développement économique s'accompagne d'une baisse de la proportion de la main-d'œuvre employée à la production de denrées alimentaires et de fibres. L'exode rural des jeunes qui gagnent les villes pour y travailler dans l'industrie ou les services a accru la demande de travailleurs migrants. Dans la quasi-totalité des pays, l'Etat intervient dans l'agriculture par voie de subventions et d'impôts. Enfin, le commerce des produits agricoles subit le contrecoup des préférences et restrictions commerciales, et celui des politiques migratoires. Dans les pays riches, beaucoup d'exploitations produisant des denrées subventionnées comme le sucre et certains fruits et légumes emploient des migrants.

152. Les Etats-Unis sont le pays développé qui emploie le plus de salariés agricoles – près de 2,5 millions de personnes, parfois pour la durée d'une campagne, le plus souvent pour moins de six mois. Environ 90 pour cent des travailleurs saisonniers migrants occupés dans des exploitations productrices de fruits et de légumes sont nés à l'étranger. Sur l'ensemble des salariés agricoles, la proportion de travailleurs en situation irrégulière ou non déclarés est passée de moins de 10 pour cent à plus de 50 pour cent durant les années quatre-vingt-dix³⁰. Chaque année, le secteur agricole de l'Union européenne emploie près de 4,5 millions de saisonniers, dont presque 500 000 viennent de pays extracommunautaires (hors Europe des 15)³¹. Les femmes représentent près de 40 pour cent de la main-d'œuvre agricole saisonnière en Allemagne³².

153. L'agriculture (avec le secteur minier et celui de la construction) est l'une des trois branches d'activité économique les plus dangereuses. Selon les estimations du BIT, sur un total de 335 000 victimes d'accidents mortels du travail, on dénombre quelque 170 000 travailleurs agricoles chaque année. Et des millions d'autres travailleurs agricoles sont grièvement blessés lors d'accidents du travail liés à l'utilisation de machines ou sont victimes d'intoxications du fait des pesticides et des produits agrochimiques. Aux Etats-Unis par exemple, entre 1990 et 1995, les travailleurs de l'agriculture, qui ne constituaient que 3 pour cent de la main-d'œuvre totale, représentaient 7,4 pour cent du nombre total de décès liés au travail³³. Dans ce secteur, les travailleurs se voient imposer des durées de travail excessives et les périodes de repos journalières ou hebdomadaires sont insuffisantes. Les migrants, surtout ceux qui se trouvent en situation irrégulière, sont particulièrement vulnérables puisqu'ils ne sont souvent pas couverts par une assurance adéquate.

²⁸ M. Pigott: *Le travail décent dans l'agriculture*, document présenté au Colloque international des travailleurs sur le travail décent dans l'agriculture, Genève, 15-18 sept. 2003.

²⁹ BIT: *Le point sur l'agriculture*, <http://www.ilo.org/public/french/bureau/inf/fact/index.htm>.

³⁰ Martin, *op. cit.*

³¹ A. Renaut: «Migrants dans l'agriculture européenne: les saisons de l'exploitation», *Le monde syndical* (Bruxelles, CISL), http://www.icftu.org/www/pdf/briefing_migrantsE.pdf.

³² *Ibid.*

³³ V. Forastieri: «Programme de l'OIT sur la sécurité et la santé dans l'agriculture: défis à relever pour fournir des services de santé et de sécurité aux travailleurs agricoles au XXI^e siècle», *Education ouvrière* (Genève, BIT), 2000/1-2, n^{os} 118/119.

154. Le secteur de l'agriculture est également caractérisé par une forte incidence du travail des enfants, y compris des enfants de migrants. La convention (n° 184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001, fixe à 18 ans l'âge minimum d'accès à l'emploi dans l'agriculture pour les travaux dangereux et à 16 ans pour le reste des travaux agricoles. Selon les estimations, quelque 80 millions d'enfants de 5 à 14 ans seraient employés dans l'agriculture. Dans certains pays, des enfants migrants sont employés pour les cultures d'exportation, par exemple des enfants maliens et burkinabés travaillent en Côte d'Ivoire, pays qui produit près de 40 pour cent du cacao commercialisé dans le monde.

155. Les pays en développement sont victimes d'un cercle vicieux qui pousse les salaires à la baisse et restreint la protection des salariés agricoles, ce qui incite ces derniers à émigrer vers les zones urbaines ou vers d'autres pays. De multiples facteurs se conjuguent pour maintenir ce cercle vicieux, notamment l'intensification de la concurrence, surtout avec les pays qui subventionnent lourdement leur agriculture, la domination des marchés d'exportation de produits agricoles par les groupements d'achat des entreprises multinationales, la privatisation qui élimine des emplois dans le secteur agroalimentaire et ses branches connexes, la hausse du coût des intrants et la baisse des prix de nombreux produits de base tels que la banane, le cacao, le café et le sucre. Ces facteurs poussent les salaires et le revenu des travailleurs agricoles à la baisse et incitent les agriculteurs à émigrer.

156. Les travailleurs employés à titre permanent dans les plantations bénéficiaient par le passé d'une meilleure protection mais, 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 ont connu une dégradation de leurs conditions de travail, y compris les migrants séjournant dans des pays où ils constituent une part importante de la main-d'œuvre salariée (par exemple, au Costa Rica, en Malaisie et en Thaïlande). Un cercle vicieux se forme lorsque l'on tente de réglementer les fournisseurs de main-d'œuvre: ils embauchent souvent les travailleurs les plus vulnérables, sont soumis à une forte concurrence et sont donc obligés de maintenir des salaires bas; ils opèrent généralement sans contrat écrit, dans des régions où les inspecteurs du travail sont rares. Quelque 55 pour cent des plaintes adressées par les syndicats à l'OIT durant les années quatre-vingt-dix pour des violations des normes fondamentales du travail émanaient d'organisations des Amériques, et beaucoup visaient des gouvernements qui aidaient par exemple les exploitants de plantations bananières à remplacer les travailleurs permanents³⁴. Une récente publication résume ainsi la situation: «Salaires de misère, conditions de travail déplorables et pression à la baisse des dispositions négociées par les syndicats dans les conventions collectives, le sort du travailleur migrant résume à lui seul les déficits de travail décent dans l'agriculture³⁵.»

157. En Allemagne, le syndicat de l'agriculture et de la construction, IG Bau, s'est dit profondément préoccupé par la tendance croissante au remplacement des emplois permanents par des contrats temporaires, en particulier dans les pépinières et l'horticulture. Les travailleurs agricoles migrants sont souvent recrutés de manière très informelle, par un intermédiaire ou un fournisseur de main-d'œuvre³⁶. Selon le Congrès

³⁴ Pigott, *op. cit.*

³⁵ M. Pigott et L. Demaret: «They feed the world, but their children go hungry», *Focus on Trade*, n° 95 (nov. 2003), <http://www.focusweb.org/publications/Fot2003/Fot95.htm>.

³⁶ A. Renaut, *op. cit.*

des syndicats britanniques (TUC), beaucoup de travailleurs saisonniers sont amenés à signer des contrats qui prévoient le paiement de frais très élevés pour le transport, le logement et d'autres services, de sorte que leurs gains sont finalement beaucoup plus faibles que prévu ³⁷.

158. Selon un rapport du Conseil de l'Europe, le recours aux travailleurs migrants est devenu une constante de l'agriculture méditerranéenne, surtout pour les activités saisonnières, et beaucoup de ces migrants ne sont pas déclarés. Par conséquent, ils ne peuvent prétendre à un salaire minimum, ni cotiser à la sécurité sociale et sont souvent soumis à de nombreuses formes d'abus et d'exploitation ³⁸. Les pratiques abusives envers les migrants vont des fausses promesses en matière de salaire et de conditions de travail lors de l'embauche aux frais élevés ou imprévus pour les transports, le logement et les repas, aux déductions indues ou au non-versement aux autorités nationales des impôts prélevés sur les salaires.

159. Les fournisseurs de main-d'œuvre se livrent d'ordinaire une concurrence fondée sur les coûts, et certains acceptent de procurer des travailleurs à des tarifs si bas qu'ils sont en violation des lois sur le salaire minimum et la fiscalité. Aux Etats-Unis, par exemple, les fournisseurs de main-d'œuvre perçoivent une commission d'au moins 25 à 35 pour cent destinée à couvrir leurs frais généraux et, pourtant, certains proposent aux exploitants agricoles des équipes de travailleurs à des tarifs plus bas, ce qui laisse supposer que les fournisseurs détournent peut-être une partie du salaire revenant aux travailleurs ou des charges sociales revenant à l'Etat ³⁹. Dans cette hypothèse, ce serait alors le tiers de la masse salariale des travailleurs qui partirait ainsi en fumée, selon les estimations ⁴⁰.

160. Une récente étude du BIT sur le travail décent dans l'agriculture résume ainsi la situation: «Les déficits en matière de protection sociale pour les salariés du secteur agricole se trouvent encore exacerbés par la pratique de la sous-traitance, y compris pour la fourniture de main-d'œuvre où l'on a constaté de nombreuses pratiques abusives en violation des droits et portant atteinte à la protection des travailleurs. Le système de pourvoyeurs de main-d'œuvre sous toutes ses formes (tant au niveau national qu'au niveau international) est devenu une donnée récurrente des marchés du travail à travers le monde et apparaît comme étant à l'origine de nombre des déficits en matière de travail décent constatés dans le document ⁴¹.»

161. Dans l'agriculture, les organisations de travailleurs sont rares et celles qui existent n'ont que de faibles moyens. Représentant moins de 10 pour cent des salariés agricoles, elles peinent à recruter, notamment parmi les femmes qui forment un pourcentage croissant de la main-d'œuvre saisonnière. Souvent sur la défensive, elles luttent pour maintenir les salaires et les prestations lorsque les plantations appartenant à l'Etat ou à

³⁷ N. Clark: *Overworked, underpaid, over here. Migrant workers in Britain*, <http://www.tuc.org.uk/international/tuc-6878-fo.cfm>.

³⁸ Conseil de l'Europe, Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie: *Migrants occupant un emploi irrégulier dans le secteur agricole des pays du sud de l'Europe*, document 9883, 18 juillet 2003.

³⁹ Beaucoup d'organisations d'exploitants agricoles s'informent auprès de leurs adhérents et des fournisseurs de main-d'œuvre pour déterminer le montant moyen des frais généraux ou des commissions, de sorte que les fournisseurs de main-d'œuvre sont rarement en mesure de «surfaire» leurs tarifs aux agriculteurs.

⁴⁰ Martin, *op. cit.*

⁴¹ BIT: *Le travail décent dans l'agriculture*, résumé du document de travail (IWSDDWA/2003), Colloque international des travailleurs sur le travail décent dans l'agriculture, Genève, 15-18 sept. 2003.

des entreprises étrangères procèdent à des restructurations mais, dans ce contexte, les travailleurs migrants risquent fort d'être la dernière des priorités. Tous ces éléments font que les travailleurs agricoles n'ont souvent aucun droit à la négociation collective, leur salaire est insuffisant au regard de leurs besoins élémentaires, ils n'ont aucune protection sociale contre le chômage, la maladie ou les accidents, et n'ont personne pour les représenter et les aider à faire valoir leurs intérêts.

162. Les syndicats sont malgré tout parvenus à établir un certain nombre de bonnes pratiques pour la protection des travailleurs migrants dans l'agriculture. La CISL dresse un inventaire des bonnes pratiques à l'intention des syndicats et fait état notamment des centres d'information établis en coopération avec les syndicats des pays d'accueil⁴².

163. L'expérience montre que des mesures doivent être prises pour réduire l'incidence et la gravité des abus perpétrés à l'encontre des migrants. Il s'agit pour commencer d'identifier les employeurs des migrants, ce que font la plupart des pays par un système d'enregistrement ou de délivrance de permis. Le moyen peut-être le plus prometteur de réglementer les 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. Généralement, le bénéficiaire du travail effectué par des travailleurs recrutés via les fournisseurs de main-d'œuvre est l'entité la plus stable de cet ensemble de relations économiques. La notion de responsabilité commune trouve son bien-fondé dans le fait que les bénéficiaires du travail de migrants fournis par un sous-traitant, redoutant d'être tenus responsables de violations commises par celui-ci, vont s'attacher à mieux vérifier avec qui ils traitent⁴³.

164. Face à la pression exercée par les syndicats et les associations de consommateurs, les détaillants pourraient être tenus responsables des conditions de travail des migrants puisque ce sont eux, et non les exploitants agricoles, qui engrangent la majorité des recettes liées à la production de denrées alimentaires. Les syndicats européens de travailleurs de l'agriculture ont instamment réclamé la promotion de «formules vertueuses de recrutement de la main-d'œuvre» comme celles des groupements d'employeurs en France⁴⁴. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa recommandation sur les migrants occupant un emploi irrégulier dans le secteur agricole des pays du sud de l'Europe⁴⁵, appelle les Etats membres à mettre en place un système efficace de gestion des migrations dans l'agriculture et notamment des réseaux de recrutement viables et équitables pour les travailleurs migrants, temporaires ou saisonniers, à leur délivrer des permis de travail leur ouvrant pleinement accès à la sécurité sociale et autres droits, à définir un cadre juridique approprié pour sanctionner les employeurs qui embauchent des travailleurs clandestins dans l'agriculture et les fournisseurs qui les leur procurent, et à ratifier la Convention internationale des Nations Unies sur les travailleurs migrants.

⁴² A. Renault, *op. cit.*

⁴³ Aux Etats-Unis, les tribunaux ont défini toute une série d'indicateurs de la responsabilité commune, par exemple sur la question de savoir si l'exploitant qui utilise les services d'un sous-traitant a un quelconque droit de regard sur les travailleurs qui lui sont fournis par celui-ci.

⁴⁴ Cité dans A. Renault, *op. cit.*

⁴⁵ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire: Recommandation 1618 sur les migrants occupant un emploi irrégulier dans le secteur agricole des pays du sud de l'Europe, texte adopté par la Commission permanente le 8 septembre 2003, Strasbourg, <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA03/FREC1618.htm>.

165. Enfin, l'éducation des migrants pour la connaissance de leurs droits peut contribuer à restreindre les pratiques abusives des employeurs. Il existe plusieurs méthodes d'éducation des migrants – celle-ci peut être dispensée dans le pays d'origine avant le départ, ou sur le lieu de travail à l'étranger par des représentants du pays d'origine qui se rendent sur place, à l'instar des représentants mexicains qui rendent visite à leurs compatriotes travailleurs agricoles employés dans les exploitations canadiennes. Les syndicats peuvent jouer un rôle crucial dans la surveillance des conditions de travail et d'emploi des migrants, en leur dispensant des cours de formation et en se chargeant de demander réparation en cas de pratiques abusives. Toutefois, leur droit d'accès aux lieux de travail des migrants n'est pas toujours respecté. Les ONG qui veillent aux intérêts des travailleurs migrants rencontrent parfois les mêmes obstacles.

b) Construction

166. La construction est un vaste secteur à forte intensité de main-d'œuvre. En 1999, il employait, selon les estimations, près de 112 millions de personnes, dont 29 millions dans les pays développés et 82 millions dans les pays en développement⁴⁶. L'emploi de travailleurs migrants venus de pays à bas salaires est une très ancienne tradition dans le secteur de la construction. Les travailleurs migrants jouent un rôle important dans les pays du Golfe où la densité démographique est faible et où le pétrole permet de financer de vastes programmes de construction. En Malaisie et à Singapour, le secteur de la construction est fortement tributaire des travailleurs migrants. Toujours dans ce secteur, Israël a remplacé les travailleurs palestiniens par des travailleurs venus des Philippines, de Thaïlande, de Chine, de Roumanie, etc. A Moscou et dans ses environs, beaucoup de travailleurs du secteur de la construction viennent du Caucase et des républiques d'Asie centrale. Selon les conclusions d'une réunion tripartite organisée par le BIT à Genève en mars 1996, les pays vont continuer à compter sur les immigrés pour satisfaire la demande de main-d'œuvre dans le secteur de la construction⁴⁷.

167. La construction est un secteur à part à plusieurs égards. Tout d'abord, son activité s'organise sur la base de projets qui sont exécutés les uns après les autres et supposent donc un déplacement permanent des chantiers. Ensuite, la demande est cyclique ou dictée par les fluctuations de la conjoncture. Enfin, l'Etat lance souvent des projets de grands travaux publics durant les périodes de récession afin de créer des emplois. La construction est un secteur fragmenté, principalement constitué d'une multitude de petites entreprises qui, fortes de leur connaissance de la réglementation, des travailleurs et des clients, n'opèrent que sur les marchés locaux. «Il est sans doute judicieux de considérer la construction comme un conglomérat assez lâche d'agents et d'activités, qui peuvent être groupés de différentes façons⁴⁸.»

168. Les relations de travail dans le secteur de la construction sont tout à fait particulières⁴⁹. Les travailleurs passent d'un ouvrage à un autre et de multiples petites

⁴⁶ BIT: *L'industrie de la construction au XXI^e siècle: image de marque, perspectives d'emploi et qualifications professionnelles*, rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite sur l'industrie de la construction au XXI^e siècle, Genève, 2001, tableau 1.1.

⁴⁷ BIT: *Note sur les travaux*, Réunion tripartite sur les questions sociales et de travail relatives aux travailleurs migrants dans la construction, Genève, 4-6 mars 1996.

⁴⁸ «Defining construction», <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/sectors/constr.htm>.

⁴⁹ BIT: *Le champ de la relation de travail*, Conférence internationale du Travail, 91^e session, Genève, 2003, rapport V.

entreprises interviennent sur le chantier – des entreprises dont il s’agit de coordonner les activités pour assurer la bonne construction du bâtiment et en contrôler la qualité. La main-d’œuvre comprend différentes catégories de travailleurs, des artisans très qualifiés, par exemple les charpentiers et les électriciens, aux travailleurs non qualifiés, qui reçoivent souvent une formation sur le tas dispensée par les premiers. Beaucoup de sous-traitants actifs sur les chantiers de construction ne disposent que d’un capital limité et exécutent des tâches à forte intensité de main-d’œuvre.

169. La construction était auparavant un secteur qui offrait des salaires au-dessus de la moyenne, destinés à compenser le caractère pénible et dangereux du travail. Les entreprises de taille relativement importante investissaient des ressources considérables pour se doter de travailleurs qualifiés et se chargeaient de former la relève. Les taux de syndicalisation étaient relativement élevés, du moins dans les pays développés. A présent, le secteur subit de profondes transformations qui tiennent à l’irruption des pratiques de sous-traitance et à un taux élevé de privatisation⁵⁰. Ces tendances ont pris des proportions telles que certaines entreprises de construction considèrent que leur travail consiste exclusivement à diriger les sous-traitants qui fournissent le travail et à s’occuper des matériaux pour la construction de l’ouvrage. L’emploi occasionnel ou temporaire dans les entreprises de moins de 20 personnes et l’emploi indépendant sont aujourd’hui la formule la plus courante. Dans certains cas, des entreprises de construction à intégration verticale se sont transformées en entreprises de gestion qui procèdent par appels d’offres auprès des sous-traitants, chargés de recruter les travailleurs pour la réalisation de leurs projets⁵¹.

170. L’emploi temporaire et précaire est donc en forte progression dans le secteur de la construction, et la protection des travailleurs (là où elle existait) se dégrade progressivement. Le rapport de la consultation des travailleurs relève que «la déréglementation a également conduit à une course au moins-disant qui fait que les emplois dans des secteurs tels que la construction sont désormais peu attrayants et sous-payés aux yeux des nationaux, d’où la nécessité de faire appel à la main-d’œuvre immigrée pour combler ces déficits, y compris par des circuits migratoires illicites»⁵². L’intensification du recours aux sous-traitants a des conséquences néfastes sur la sécurité et la santé au travail et met en péril les négociations collectives et l’offre de formation⁵³.

171. Dans la plupart des pays, le travail dans la construction n’est pas considéré comme un travail décent. Avec des fréquences d’accidents mortels deux à quatre fois supérieures à la moyenne, la construction est l’un des secteurs les plus dangereux. Les taux élevés d’accidents, les nombreux licenciements et les conditions de logement déplorables dissuadent les jeunes nationaux d’y travailler, d’où la création d’un cercle vicieux qui veut que les immigrés dépourvus de protection adéquate et de formation y sont de plus en plus nombreux⁵⁴.

⁵⁰ Les gouvernements qui mettent en œuvre des projets de construction sont souvent tenus de payer des salaires aux taux réglementaires ou aux taux négociés avec les syndicats.

⁵¹ BIT: *Note sur les travaux*, Réunion tripartite sur l’industrie de la construction au XXI^e siècle: image de marque, perspectives d’emploi et qualifications professionnelles, Genève, 10-14 déc. 2001.

⁵² BIT: Rapport de la consultation des travailleurs sur les travailleurs migrants, *op. cit.*

⁵³ BIT: *L’industrie de la construction au XXI^e siècle*, *op. cit.*

⁵⁴ Voir par exemple A. Abdul-Aziz: «Bangladeshi migrants workers in Malaysia’s construction sector», *Asia-Pacific Population Journal*, vol. 16, n^o 1, mars 2001.

172. La tendance actuelle à la sous-traitance et à la privatisation dans le secteur de la construction paraît irréversible, et il devient impératif de trouver les moyens d'amener les employeurs, les syndicats et l'Etat à coopérer pour épargner aux travailleurs migrants employés par des sous-traitants le sort d'une main-d'œuvre désavantagée et isolée dont on exploite la vulnérabilité pour rogner sur les salaires et les conditions d'emploi dans l'ensemble du secteur et pour éviter que la construction ne devienne l'un des pires métiers qui soient⁵⁵.

c) Industries manufacturières: travailleurs migrants et ateliers clandestins

173. La mondialisation a accru la mobilité internationale du capital, ce qui s'est accompagné de délocalisations et d'externalisations. Cette évolution s'est traduite par des créations d'emplois dans le secteur manufacturier des pays d'émigration, d'où une réduction de la pression migratoire. En même temps, la découverte des conditions de travail dans les ateliers clandestins qui violent les normes fondamentales du travail a suscité l'indignation de la communauté internationale⁵⁶. Bon nombre de ces ateliers, qui emploient des travailleurs locaux, se trouvent dans des pays du monde en développement. Certains sont liés à des multinationales par un réseau complexe de chaînes de sous-traitance allant de l'unité de production jusqu'au détaillant. La production de marques internationales de vêtements, de chaussures, de jouets et d'articles de sport, notamment, a été stigmatisée comme étant une production issue de ces ateliers, qui emploient des enfants et des femmes – le plus souvent dans des conditions de travail forcé.

174. Recourant à une main-d'œuvre immigrée travaillant pour de bas salaires, les ateliers clandestins ont refait leur apparition dans les pays développés. Les trafics illicites et la traite d'êtres humains assurent à ces ateliers un flux de main-d'œuvre à bon marché prête à consentir au travail forcé. Le rapport du BIT sur les industries de la chaussure, du cuir, des textiles et l'habillement (THC) note que les travailleurs migrants constituent une part importante de la main-d'œuvre de ces industries dans les pays industrialisés et dans les pays en développement qui ont le plus progressé sur la voie de l'industrialisation⁵⁷.

175. On observe en Europe une prolifération des ateliers clandestins dans un certain nombre de pays. Ces ateliers, qui emploient massivement des migrants en situation irrégulière, se caractérisent par «des pratiques de travail contraires aux principes les plus élémentaires de respect des droits de l'homme au travail»⁵⁸. Une étude du BIT en Europe méridionale constate que les migrants sont principalement employés dans des emplois manufacturiers extrêmement pénibles qui exigent effort physique, endurance,

⁵⁵ BIT: *L'industrie de la construction au XXI^e siècle*, op. cit. La réunion tripartite de 1996 avait recommandé des mesures pour assurer l'admission légale et une protection adéquate des travailleurs de la construction dans les pays d'immigration, conformément aux conventions de l'OIT et des Nations Unies.

⁵⁶ Voir «The globalization of sweatshops», *Sweatshop Watch*, vol. 6(2), été 2000, http://www.sweatshopwatch.org/swatch/newsletters/6_2.html.

⁵⁷ BIT: *Les pratiques de travail dans les industries de la chaussure, du cuir, des textiles et de l'habillement*, rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite sur les pratiques de travail dans les industries de la chaussure, du cuir, des textiles et de l'habillement, Genève, 16-20 oct. 2000.

⁵⁸ *Ibid.*

heures supplémentaires, travail de nuit et présentent un maximum de risques d'accidents⁵⁹.

176. Aux Etats-Unis, le problème des ateliers clandestins a été largement médiatisé. En août 1995, le cas de 72 jeunes Thaïlandaises forcées de travailler dans des conditions proches de l'esclavage pour une entreprise de confection de la ville californienne d'El Monte a suscité l'indignation de l'opinion publique. Plus récemment, la presse s'est largement fait l'écho de pratiques proches de l'esclavage à Saipan (îles Mariannes, administrées par les Etats-Unis), où des ateliers clandestins produisent des biens pour de grandes chaînes américaines de distribution. Plus de 50 000 jeunes femmes venues de Chine, des Philippines, du Bangladesh et de Thaïlande ont été découvertes dans des ateliers où elles étaient pratiquement retenues prisonnières, forcées de travailler quinze heures par jour, sept jours sur sept. Syndicats, ONG et autorités se sont mobilisés pour combattre ces pratiques, et plusieurs distributeurs de vêtements ont décidé de financer un système de contrôle indépendant pour s'assurer qu'à l'avenir leurs fournisseurs de Saipan respecteront les droits fondamentaux des travailleurs. Les autorités fédérales ont également lancé diverses initiatives ces dernières années pour combattre les ateliers clandestins avec l'appui de grandes entreprises du secteur textile⁶⁰. Aux Etats-Unis, le ministère du Travail a perçu 175 millions de dollars d'arriérés de salaire pour 263 593 travailleurs durant l'exercice fiscal 2002 auprès des industries employant de la main-d'œuvre à bas salaires, y compris dans le secteur de l'habillement⁶¹.

177. C'est dans ces ateliers clandestins que les atteintes aux droits de l'homme au travail sont les plus fréquentes et les plus graves. Principalement présents dans le secteur de l'habillement, ces ateliers constituent, de par l'ampleur du phénomène, une menace pour la viabilité des entreprises légales auxquelles ils font une concurrence déloyale. Des initiatives volontaires de source privée, notamment sous la forme de codes de conduite, peuvent compléter la législation en vigueur et encourager la promotion des principes et droits fondamentaux au travail. En Europe, la Fédération syndicale européenne du textile, de l'habillement et du cuir (FSE-THC) et EURATEX, l'Organisation européenne du textile et de l'habillement, ont signé le premier code de conduite européen le 22 septembre 1997. Les parties s'y engagent à respecter et promouvoir les droits fondamentaux des travailleurs tels que définis dans les instruments internationaux⁶².

178. La réunion tripartite du BIT sur les industries THC (2001) a adopté une résolution qui appuie la promotion de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail dans l'ensemble des industries THC et également de la Déclaration de principes tripartite de l'OIT concernant les entreprises multinationales et la politique sociale, ainsi que de toutes les conventions et recommandations pertinentes de l'OIT⁶³.

⁵⁹ E. Reyneri: *Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union* (Genève, BIT, 2001).

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ <http://www.dol.gov/opa/media/press/esa/ESA2002694.htm>.

⁶² *Charte des partenaires sociaux dans le secteur textile/habillement européen. Code de conduite*, <http://www.unicz.it/lavoro/UECODET.htm>.

⁶³ BIT: Résolution concernant l'action future de l'OIT dans les industries de la chaussure, du cuir, des textiles et de l'habillement, Réunion tripartite sur les pratiques de travail dans les industries de la chaussure, du cuir, des textiles et de l'habillement, Genève, 16-20 oct. 2000, <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/techmeet/tmfi00/resolute.htm>.

d) Services

179. Les services constituent la part la plus importante de l'économie mondiale: 64 pour cent du PIB mondial, qui s'établit à 31 000 milliards de dollars, d'après l'évaluation de la valeur ajoutée effectuée par la Banque mondiale. Dans les pays développés, les services occupent 65 à 70 pour cent de la population active⁶⁴. La composition des services évolue en fonction du développement économique et de la hausse des revenus: la part que représentent dans le PIB les services d'éducation, les services aux entreprises et les services de santé augmente progressivement à mesure que diminuent les services personnels tels que le travail de maison chez les particuliers. La demande de travailleurs migrants intéresse par conséquent une vaste palette de catégories professionnelles, des plus qualifiées aux moins qualifiées.

180. La répartition des travailleurs immigrés par secteur dans les pays de l'OCDE illustre bien ces mutations structurelles. Depuis quelques années, le secteur des services, dit secteur tertiaire, devient une importante source d'emplois pour les immigrés. Il occupe désormais plus des trois quarts de l'ensemble de la main-d'œuvre étrangère dans certains pays (par exemple, Australie, Etats-Unis, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas)⁶⁵. Toutefois, la répartition varie considérablement d'un pays à l'autre. Les travailleurs immigrés sont surtout présents dans le commerce de gros et de détail, l'hôtellerie et le tourisme, les services de santé et les services communautaires, ainsi que dans les services ménagers.

Services domestiques, soins infirmiers et services apparentés

181. La demande d'employés de maison et d'aides à domicile est en hausse dans les pays de l'OCDE, en raison de l'augmentation du taux d'emploi des femmes, de l'évolution des structures familiales et du vieillissement de la population, qui a pour effet d'élever le rapport de dépendance économique⁶⁶. Selon le plus récent rapport SOPEMI (2003), plus de 10 pour cent des travailleurs immigrés sont employés dans les services ménagers en Europe méridionale, surtout en Grèce, en Espagne et en Italie. En France et aux Etats-Unis, près de 51 000 et 150 000 travailleurs immigrés respectivement s'occupent à domicile des personnes âgées et des enfants. Plus de 950 000 familles italiennes ont employé des travailleurs immigrés pour s'occuper de personnes âgées ou d'enfants en 2002. Il convient de souligner que bon nombre de ces travailleurs sont probablement en situation irrégulière, ainsi qu'il ressort des procédures de régularisation⁶⁷. La question des employés de maison est traitée ci-après de manière détaillée.

182. En 2002, Citoyenneté et Immigration Canada a mis sur pied un Programme des aides familiaux résidents à l'intention des employeurs et des prestataires de soins venus de l'étranger, auxquels il est fait appel lorsque des postes vacants sur le marché du travail ne peuvent être pourvus par des Canadiens ou des résidents permanents. Ces aides familiaux s'occupent des enfants, des personnes âgées et des personnes souffrant d'un handicap⁶⁸. Avant l'institution de ce programme, le Canada ne délivrait qu'un nombre

⁶⁴ Banque mondiale: *Rapport sur le développement dans le monde 2002* (Washington, DC, 2002).

⁶⁵ OCDE: *Tendances des migrations internationales 2003* (Paris, 2003), tableau I.12.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Citoyenneté et Immigration Canada: *Le programme des aides familiaux résidents*, fiche de renseignements 19, <http://www.cic.gc.ca>.

très limité de permis de résident permanent aux employés de maison, domestiques et prestataires d'autres services aux personnes. Le Programme des aides familiaux résidents offre désormais la possibilité de solliciter un permis de résident permanent au bout de deux ans d'emploi.

183. La migration des travailleurs de la santé, en particulier les personnels infirmiers, est en hausse depuis quelques années du fait d'une forte demande dans des pays développés comme les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Une étude du BIT met en lumière les problèmes que rencontrent ces personnels: absence de reconnaissance des qualifications et de l'expérience professionnelle, qui se traduit par une déqualification systématique, orientation vers des emplois sans perspectives de carrière dans des domaines spécialisés peu prisés, «sanction ethnique» qui restreint l'accès à la formation et entrave l'évolution des carrières⁶⁹. Le Royaume-Uni a créé un service de conseil téléphonique pour les personnels infirmiers qui se heurtent à des difficultés parce que les conditions énoncées dans leurs contrats ne sont pas respectées⁷⁰.

Hôtellerie, restauration et tourisme

184. D'après les estimations, le secteur du tourisme représente 192,2 millions d'emplois (soit un emploi sur 12,4 dans le secteur formel) et, d'ici à 2010, le nombre d'emplois dans ce secteur pourrait bien atteindre 252,6 millions (un emploi sur 11 dans le secteur formel). Les PME sont largement majoritaires dans le tourisme: en Europe, par exemple, on en recense 2,7 millions, soit la quasi-totalité des entreprises du secteur. Près de 94 pour cent d'entre elles sont des micro-entreprises employant moins de 10 personnes. Les PME occupent plus de la moitié de la main-d'œuvre de ce secteur⁷¹.

185. Dans le secteur du tourisme, on trouve des frontaliers, des travailleurs étrangers saisonniers et des travailleurs immigrés permanents. La majorité d'entre eux sont cantonnés dans les emplois peu rémunérés, informels ou occasionnels. De nombreux migrants passent plusieurs années dans le pays d'accueil, mais leur niveau de qualification reste limité par rapport à celui des nationaux. Une étude du BIT compare leur situation à celle des minorités ethniques, autre groupe très fortement représenté dans le secteur de l'hôtellerie, restauration et tourisme. Certains pays européens tels que l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et la Suisse emploient de très nombreux migrants. En 1996, le pourcentage de travailleurs migrants employés dans les hôtels et restaurants était de 51,2 pour cent en Suisse et de 30,9 pour cent en Allemagne. En Espagne, les stations balnéaires emploient de nombreux immigrés en situation irrégulière.

186. Le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme reste caractérisé par un recours fréquent au travail non déclaré. Dans certains pays, ces pratiques consistent par exemple à employer clandestinement des migrants en situation irrégulière qui sont prêts à accepter des conditions d'emploi moins avantageuses que les nationaux. Il peut aussi s'agir de salariés parfois déclarés pour un nombre d'heures limité alors qu'ils travaillent plus longtemps et perçoivent une rémunération complémentaire qui leur est payée en

⁶⁹ S. Bach: *International migration of health workers: Labour and social issues* (Genève, BIT, 2003), document de travail WP.209, Programme des activités sectorielles.

⁷⁰ Information provenant de l'enquête.

⁷¹ BIT: *La mise en valeur des ressources humaines, l'emploi et la mondialisation dans le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme*, rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite sur la mise en valeur des ressources humaines, l'emploi et la mondialisation dans le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme, Genève, 2-6 avril 2001.

espèces, ce qui permet au salarié comme à l'employeur d'éviter le paiement d'une partie des cotisations sociales. Ce sont essentiellement les petites entreprises qui, disposant d'une trésorerie parallèle aux comptes officiels, ont recours au travail non déclaré.

3.5. Groupes de travailleurs les plus vulnérables ⁷²

a) Employées de maison

187. Les immigrées employées comme domestiques sont particulièrement vulnérables. Elles viennent pour la plupart des pays pauvres. Elles émigrent pour des raisons économiques, le plus souvent sans leurs enfants, qu'elles confient à des membres de leur famille ou à une nourrice. C'est le point de départ d'une chaîne de soins aux personnes qui s'étend à l'échelle de la planète. En effet, en embauchant ces femmes en tant qu'employées de maison dans les pays d'accueil, d'autres femmes ayant des enfants peuvent prendre un emploi rémunéré, ce qui explique pourquoi tant de femmes de 15 à 64 ans dans le monde sont en mesure d'exercer une activité rémunérée en dehors de leur foyer ⁷³.

188. Dans certains pays d'Europe (Espagne, France, Grèce, Italie), le travail domestique est la principale activité accessible aux travailleuses migrantes ⁷⁴. Durant les années quatre-vingt-dix, beaucoup de migrantes se sont installées en Italie, en Grèce et en Espagne après avoir obtenu un permis de séjour pour travailler à titre de domestiques dans le cadre du système de quotas. Elles ont été nombreuses à obtenir leur régularisation. Les Etats d'Asie à revenu élevé ou intermédiaire (Hong-kong (Chine), Singapour, Taiwan, Chine, et Malaisie) de même que les pays du Golfe emploient eux aussi massivement des travailleuses migrantes. Au Costa Rica, les domestiques viennent principalement du Nicaragua voisin.

189. En Asie, les principaux pays d'émigration des femmes sont l'Indonésie, les Philippines et Sri Lanka. Dans ces pays, les femmes constituent la majorité des migrants; beaucoup travaillent à l'étranger dans les services, notamment dans le travail domestique, les soins de santé et le spectacle. Les politiques gouvernementales régissant l'émigration des femmes qui se destinent au travail domestique sont assez variables et traduisent la multiplicité des systèmes, du plus libéral au plus sévèrement réglementé. Des pays tels le Bangladesh et le Pakistan interdisent l'émigration de femmes migrantes non qualifiées.

190. En règle générale, les pays ouvrent leurs portes à l'immigration lorsque l'exode rural ralentit et que la hausse des revenus et les perspectives d'emploi rémunéré détournent les femmes du travail au foyer. Mais on constate de nettes disparités entre les pays. Singapour a tenté d'accroître la participation des femmes au marché du travail durant les années quatre-vingt en ouvrant ses frontières aux travailleurs domestiques, ce

⁷² On trouvera une analyse détaillée de ces groupes en Asie dans P. Wickramasekara: «Asian labour migration: Issues and challenges in an era of globalization», *Cahiers de migrations internationales* (Genève, BIT), n° 57, 2002.

⁷³ BIT: *Preventing discrimination, exploitation and abuse of women migrant workers: An information guide*, Booklet 1, Introduction: «Why the focus on women international migrant workers?» (Genève), p. 29.

⁷⁴ Reyneri, *op. cit.*, p. 37.

qui ne fut pas le cas du Japon⁷⁵. Au Moyen-Orient, l'admission des travailleurs migrants domestiques n'est toutefois pas liée à l'activité professionnelle des femmes⁷⁶.

191. Les conditions de travail des employées de maison sont très variables – des travailleuses traitées comme des membres de la famille jusqu'aux travailleuses exploitées et parfois réduites à un traitement proche de l'esclavage ou du travail forcé. Les domestiques doivent souvent travailler longtemps – beaucoup trop longtemps (en moyenne 15 à 16 heures par jour) sans jours de repos ni compensation des heures supplémentaires; ils sont généralement sous-rémunérés et n'ont pas de protection adéquate en cas de maladie⁷⁷. Les employées de maison sont également exposées au harcèlement physique et sexuel, à la violence et aux abus, et sont parfois prises au piège dans des situations où elles sont empêchées physiquement ou juridiquement de quitter le foyer de l'employeur, détenues sous la menace ou par la coercition, et par la confiscation de leur salaire ou de leurs papiers d'identité⁷⁸.

192. Dans la plupart des pays d'Asie et du Moyen-Orient, les domestiques sont sujets à une discrimination salariale fondée sur la nationalité. Les employées de maison des Philippines perçoivent les meilleurs salaires, notamment en raison de leur connaissance de l'anglais et des lois et réglementations locales. La plupart des femmes domestiques originaires d'Indonésie ou de Sri Lanka ne perçoivent pas le salaire minimum⁷⁹. Au Moyen-Orient, le traitement des domestiques suit à peu près le même schéma, selon une étude du BIT sur Bahreïn, qui note que «les salaires sont déterminés en fonction de la nationalité des travailleuses domestiques et non sur la base de leur expérience professionnelle»⁸⁰.

193. Dans certains pays, les femmes domestiques sont tenues de subir régulièrement des tests de grossesse. En cas de test positif, elles sont immédiatement renvoyées. Ces pratiques sont interdites par la convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000. L'Italie a institué en date du 8 mars 2001 un nouveau contrat national général pour l'emploi des domestiques, qui contient une nouvelle disposition importante interdisant le licenciement des travailleuses enceintes (sauf faute justifiant un licenciement).

194. La protection des domestiques soulève des problèmes d'une grande complexité⁸¹. Dans maints pays, la législation du travail, par exemple en matière de sécurité, ne s'applique pas aux domestiques, de sorte qu'ils échappent au contrôle des inspecteurs du travail. Même lorsqu'ils sont protégés par la législation, les domestiques ont parfois bien

⁷⁵ Les ouvertures partielles ménagées par le Japon à l'immigration des personnes en formation et des Japonais ethniques en provenance du Brésil et du Pérou cantonnaient la plupart de ces migrants dans les secteurs de la production manufacturière et de la construction.

⁷⁶ Dans les pays du Golfe, la plupart des femmes qui travaillent sont employées dans les services publics et, au Koweït, les femmes mariées peuvent prendre la retraite à 40 ans après quinze ans d'emploi en percevant la pension intégrale; près de 90 pour cent des Koweïtiens travaillent pour l'Etat.

⁷⁷ BIT: *Information guide, op. cit.*, Booklet 4: «Working and living abroad».

⁷⁸ BIT: *Information guide, op. cit.*

⁷⁹ N. Oishi: *Women in motion: Globalization, state policies and labor migration in Asia* (Stanford University Press, à paraître).

⁸⁰ S. al-Najjar: *Women migrant domestic workers in Bahrain* (Genève, BIT, 2002), document n° 47 sur les migrations internationales.

⁸¹ Ramirez-Machado, *op. cit.*

du mal à connaître et exercer leurs droits, ce qui ouvre la voie à toutes sortes de violations de la législation du travail.

b) Travailleurs migrants en situation irrégulière

195. Les migrations irrégulières tiennent à toute une série de facteurs qui ont été exposés au chapitre 1. La précarité de leur situation juridique expose ces migrants à l'extorsion de fonds et les rend très vulnérables aux pratiques abusives et à l'exploitation de la part d'employeurs, d'intermédiaires organisant les migrations, de fonctionnaires corrompus et d'organisations criminelles. Selon le HCDH, «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»⁸². Les migrantes en situation irrégulière sont doublement vulnérables, étant en même temps exposées à un risque élevé d'exploitation sexuelle. Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière sont violés malgré la protection dont ils devraient bénéficier au titre des instruments internationaux de protection générale des droits de l'homme, ratifiés par la plupart des nations⁸³.

196. Les travailleurs migrants qui sont admis légalement dans un pays peuvent tomber dans l'illégalité lorsque les recruteurs leur donnent de fausses informations ou lorsqu'ils perdent leur emploi⁸⁴. Redoutant d'être repérés et expulsés, les travailleurs migrants se privent de recourir aux services qui leur sont accessibles. Ils ne sont pas en mesure de «tirer parti des dispositions de protection contre les dangers qui menacent leur santé et leur sécurité, d'adhérer à un syndicat ou de s'organiser aux fins de négociation collective, d'obtenir des salaires équitables, de demander réparation en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, et de bénéficier d'une quelconque sécurité de l'emploi»⁸⁵.

197. L'organisation Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM) résume en ces termes la situation en Europe: «Les sans-papiers résidant en Europe sont victimes d'exclusion sociale et de marginalisation. L'Europe a besoin du travail des sans-papiers et elle en profite, tout en refusant de reconnaître leur contribution. La migration clandestine est combattue de différentes façons, parmi lesquelles l'interdiction d'accéder aux droits sociaux fondamentaux. Nous nous effrayons de la tendance actuelle à incriminer les sans-papiers et à pénaliser l'aide sociale et humanitaire que les citoyens et les organisations civiles leur offrent⁸⁶.»

⁸² Commission des droits de l'homme des Nations Unies: *Les droits des travailleurs migrants*, Fiche d'information n° 24 sur les droits de l'homme (Genève, 1996).

⁸³ P. Wickramasekara: *Migrant workers in Asia and the Pacific: Issues in human rights and the principle of non-discrimination*, Séminaire régional d'experts pour l'Asie et le Pacifique, préparation de la Conférence mondiale sur le racisme organisée par le HCDH, Bangkok, 5-7 sept. 2000.

⁸⁴ M. Ellman et S. Laacher: *Migrant workers in Israel – A contemporary form of slavery*, rapport d'une mission organisée par l'Euro-Mediterranean Human Rights Network et la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, <http://www.fidh.org/magmoyen/rapport/2003/il1860a.pdf>. La mission a constaté avec inquiétude que, sur environ 300 000 immigrants admis en Israël ..., plus de 65 pour cent (soit plus de 200 000) étaient en situation illégale ... Beaucoup de travailleurs migrants se rendent en Israël parce qu'on leur a promis un emploi et découvrent à leur arrivée que cet emploi n'existe pas.

⁸⁵ M. Abella: *Protecting temporary migrant workers: Challenge for modernising States in Asia*, document présenté à l'Atelier sur les migrations internationales et les marchés du travail en Asie, Tokyo, 28-29 janv. 1999.

⁸⁶ PICUM: *Livre de solidarité*, tome I: «L'assistance aux sans-papiers en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni» (Bruxelles, 2002).

198. Les dispositions énoncées dans les instruments internationaux pour endiguer les migrations irrégulières sont étudiées au chapitre 4. Mais il est un moyen décisif de combattre les causes premières du phénomène, qui consiste à accroître les possibilités de migration légale. Dans ses conclusions, la Réunion régionale asiatique de l'OIT, organisée à Bangkok du 30 juin au 2 juillet 2003, souligne que l'on pourrait en partie résoudre le problème en facilitant et en simplifiant l'accès aux possibilités de migration légale. De même, lors de la consultation des travailleurs organisée par le BIT, beaucoup de participants se sont dits fermement convaincus que la migration légale serait un moyen de combattre les trafics et les migrations irrégulières⁸⁷.

199. La réaction officielle la plus répandue a été d'intensifier les contrôles aux frontières et les procédures d'expulsion – autrement dit, d'augmenter les mesures de police au lieu d'améliorer les politiques générales. L'expérience montre que ces mesures ont leurs limites. Ainsi que l'a dit 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'asile⁸⁸.» Il a ajouté que ces mesures se traduisent «presque inmanquablement par des violations des droits de l'homme». Une récente étude des migrations irrégulières dans quatre pays de l'Asie du Sud-Est avance des conclusions similaires: «L'expérience nous enseigne que cette approche [qui consiste à contrôler étroitement les frontières] ne suffit pas à empêcher toutes les personnes non autorisées d'entrer sur le territoire. En revanche, elle est tout à fait efficace pour priver de nombreuses personnes en situation irrégulière – qui sont majoritaires dans certains secteurs – de toute protection contre l'insécurité et les abus⁸⁹.»

200. La pratique de l'internement administratif en lieu et place du recours aux procédures judiciaires constitue une autre tendance préoccupante mise en lumière par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants⁹⁰. En violation des normes internationales, des travailleurs migrants sans papiers ont été expulsés en masse vers certains pays d'Asie ou d'Afrique – initiatives qui sont à l'origine de graves violations des droits de l'homme. Dans beaucoup de centres de regroupement surpeuplés et insalubres, les conditions de rétention ne respectent pas les instruments, normes et principes internationaux; il n'est pas rare que les migrants y soient traités de manière inhumaine ou dégradante⁹¹.

⁸⁷ BIT: *Summary of conclusions*, Réunion régionale asiatique, *op. cit.*, et rapport de la consultation des travailleurs, *op. cit.*

⁸⁸ Allocution de K. Annan à la conférence Emma Lazarus sur les mouvements internationaux d'êtres humains, Columbia University, New York, 21 nov. 2003.

⁸⁹ G. Battistella et M.B.B. Asis (directeurs de publication): *Unauthorized migration in Southeast Asia* (Quezon City, Philippines, Scalabrini Migration Center, 2003).

⁹⁰ Commission des droits de l'homme des Nations Unies: *Droits de l'homme des migrants*, document E/CN.4/2003/85 (Genève, 2002).

⁹¹ *Ibid.* Voir aussi Asia Metacentre for Population and Sustainable Development Analysis: *Health consequences of population changes in Asia: What are the issues?*, document de recherche n° 6 (Singapour, 2002).

c) Traite d'êtres humains

201. La traite d'êtres humains constitue une violation des normes fondamentales du travail énoncées dans la Déclaration de l'OIT, sachant que cette pratique s'accompagne de travail forcé, de discrimination, de déni de la liberté syndicale et parfois de travail des enfants⁹². Elle est l'antithèse de la notion de travail décent et a pour conséquence que «la victime de la traite d'êtres humains est à la merci des trafiquants et, loin de pouvoir trouver du travail pour commencer à se construire une vie meilleure, redoutant d'être repérée ou d'être exposée à la violence et aux représailles, elle sera contrainte de travailler pour payer ses dettes. Dans ce type de travail, la personne n'a pas de contrat, pas de temps libre ni d'assurance, et pas d'accès non plus aux services de santé et de sécurité sociale ni au paiement d'indemnités, et travaille de longues heures dans des catégories d'emplois trop souvent réservées aux travailleurs migrants peu qualifiés: dans les ateliers clandestins, dans l'agriculture, la construction, les services domestiques, la transformation de produits alimentaires ou dans des industries manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre et, bien entendu, s'agissant de femmes et de jeunes filles, dans l'industrie du sexe. Cette exploitation est le fondement même de la traite d'êtres humains⁹³.»

202. Selon le rapport global du BIT relatif au travail forcé, «l'augmentation récente du trafic de main-d'œuvre peut essentiellement être attribuée à un déséquilibre entre l'offre de main-d'œuvre et l'offre d'emplois légaux dans un lieu où le demandeur d'emploi a le droit de résider»⁹⁴. Les trafics existent parce que les frontières sont devenues des obstacles séparant les demandeurs d'emploi des employeurs. La traite de personnes existe non seulement lorsque les frontières constituent des obstacles qui empêchent la convergence de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, mais aussi lorsque les intéressés ne disposent pas d'informations sur les circuits de migrations appropriés, lorsque l'emploi lui-même est illégal et/ou clandestin, et lorsque des conditions de travail inférieures au minimum légal sont tolérées ou ignorées⁹⁵.

203. Les trafiquants qui recrutent les candidats à l'émigration créent souvent les conditions qui vont aboutir au travail forcé en passant avec ces personnes des contrats de prêt qui reviennent à les placer sous servitude, ou bien ils facilitent les migrations irrégulières (en leur remettant des faux papiers) de sorte que les migrants sont exposés au risque d'expulsion, ou encore ils les trompent quant à la nature ou à l'emplacement de l'emploi qu'ils sont supposés obtenir à l'étranger. Les victimes de la traite d'êtres humains se trouvent parfois dans des secteurs où elles sont difficiles à repérer, tels que l'agriculture, les services domestiques et l'industrie du sexe.

204. De même que pour le travail des enfants, une certaine convergence de vues au niveau international a incité plusieurs pays à se mobiliser pour lutter contre la traite d'êtres humains. La Déclaration de l'OIT et la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, accompagnée de son Protocole de Palerme, ont

⁹² BIT: *Halte au travail forcé*, rapport du Directeur général, rapport IB, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail., Conférence internationale du Travail, 89^e session, Genève, 2001.

⁹³ BIT: *Trafficking in human beings: New approaches to combating the problem*, Genève, Special Action Programme to Combat Forced Labour (Genève, 2003).

⁹⁴ BIT: *Halte au travail forcé*, op. cit.

⁹⁵ *Ibid.*

renforcé le cadre juridique international⁹⁶. Plusieurs institutions, dont l'Organisation internationale pour les migrations, se sont attachées à aider les pays à combattre la traite de personnes⁹⁷. En 2000, les Etats-Unis ont promulgué une loi sur la protection des victimes de la traite d'êtres humains, qui fait obligation au Département d'Etat de présenter chaque année un rapport d'évaluation des efforts consentis par les gouvernements pour satisfaire aux normes minimales de lutte en ce domaine. La loi prévoit la possibilité de sanctions économiques à l'encontre des pays qui ne prennent pas de mesures suffisantes. D'autres pays, d'origine ou de destination, ont également mis en place une coopération internationale remarquable. L'Australie, par exemple, par la voie de son Département de l'immigration et des affaires multiculturelles et autochtones, a établi un vaste système destiné à assurer le respect et l'application de la législation. Ce pays a aussi été co-organisateur de la conférence ministérielle régionale de Bali (2002) sur le trafic des migrants, la traite des êtres humains et la criminalité internationale. Quant au gouvernement du Japon, il a organisé en décembre 2001 en coopération avec l'UNICEF et des ONG internationales le deuxième congrès mondial contre l'exploitation sexuelle commerciale des enfants.

205. En Europe également, plusieurs initiatives ont été prises contre la traite d'êtres humains: L'Islande, par exemple, qui participe à la campagne des pays nordiques et des pays baltes contre la traite des femmes, organise des campagnes d'information et conseille les femmes qui demandent leur admission en Islande en qualité de «danseuses» pour les informer de leurs droits. De nombreux autres Etats (par exemple, la Belgique, l'Espagne, les Etats-Unis et les Pays-Bas) ont adopté des lois autorisant les victimes de la traite d'êtres humains à séjourner temporairement sur leur sol, pour certains à des fins de protection sociale (comme l'Italie) ou, de manière plus générale, à la condition que ces victimes collaborent activement à la répression contre les trafiquants. Toujours en Europe, une proposition de directive du Conseil relative au titre de séjour de courte durée délivré aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains qui acceptent de coopérer avec les autorités compétentes a été présentée en 2002.

206. Jusqu'à présent, la plupart des mesures contre la traite des personnes ont principalement visé l'application de la loi et les dispositifs de contrôle. A terme, il faut créer des emplois productifs dans les pays d'origine et faciliter l'accès à des circuits migratoires réglementés de façon à mieux répondre aux besoins du marché du travail dans les pays d'accueil. Le dispositif complet qu'il convient d'établir doit répondre aux objectifs suivants: considérer la traite comme un délit pénal spécifique; agir sur les mécanismes qui déterminent l'offre et la demande; promouvoir une approche fondée sur les normes et les droits de l'homme de tous les travailleurs, reposant sur des bases juridiques pertinentes et des mesures efficaces d'application; œuvrer aux fins d'établir des systèmes de migration de main-d'œuvre plus réglementés, plus équilibrés et plus humains et, enfin, mobiliser tous les acteurs sociaux⁹⁸.

⁹⁶ P. Taran et C. Gloria Moreno-Fontes: *Getting at the roots: Stopping exploitation of migrant workers by organized crime* (Genève, BIT, 2002), document préparé pour un colloque international sur la Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational, Turin, 22-23 fév. 2002.

⁹⁷ OIM: *Trafficking in migrants: IOM policy and responses* (Genève, 2001), http://www.iom.int/en/who/main_policies_trafficking.shtml.

⁹⁸ Voir BIT: *Information guide, op. cit.*, Booklet 6: «Trafficking of women and girls»; Anti-Slavery International: *The migration-trafficking nexus: Combating trafficking through the protection of migrants' human rights* (Londres, 2003).

3.6. Sécurité et santé au travail

207. Les questions relatives à la santé des migrants présentent deux volets distincts mais étroitement interdépendants: *a)* la sécurité et la santé au travail, et *b)* l'état général de santé des travailleurs et des membres de leurs familles. La sécurité et la santé au travail constituent pour les migrants un élément particulièrement important, et cela pour diverses raisons⁹⁹. Premièrement, les migrants sont souvent employés dans des secteurs à hauts risques pour leur santé et leur sécurité¹⁰⁰; deuxièmement, les barrières linguistiques et culturelles qu'ils rencontrent exigent une approche spéciale de la communication, des consignes de travail et de la formation en matière de sécurité et de santé au travail; troisièmement, bon nombre d'entre eux assument une charge excessive de travail ou présentent un état général de santé médiocre et sont de ce fait particulièrement exposés aux accidents du travail et aux maladies professionnelles.

208. L'exode rural ou l'émigration entraîne souvent une aggravation de la précarité et un accroissement des risques pour la santé¹⁰¹. En Europe, les taux d'accidents du travail des migrants sont près de deux fois supérieurs à ceux des nationaux, et rien n'indique que la situation soit très différente dans d'autres parties du monde¹⁰². Beaucoup de migrants, en particulier saisonniers, occupent des emplois à hauts risques et bas salaires, relativement peu encadrés. Les barrières linguistiques, le manque d'expérience des machines modernes et les comportements différents en matière de sécurité sont autant de facteurs qui accroissent les risques liés au travail. Les travailleurs migrants acceptent souvent ces conditions de travail dangereuses de peur d'attirer l'attention et de perdre leur emploi ou d'être expulsés.

209. Les conclusions de la réunion tripartite sur les migrations en Asie résument comme suit la situation¹⁰³. «Les questions de sécurité et de santé des travailleurs migrants constituent un sujet majeur de préoccupation car ces travailleurs peuvent être amenés à exercer des emplois dangereux et à hauts risques. Les barrières linguistiques, le rapport aux nouvelles technologies, l'éclatement de la cellule familiale, l'accès limité aux soins de santé ainsi que le stress et la violence sont autant de problèmes spécifiques aux travailleurs migrants, qui font que ces personnes sont plus exposées que les autres à des risques pour leur sécurité et leur santé.»

210. Le rapport sur les activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail souligne qu'il est nécessaire d'établir des stratégies pour prendre en compte la vulnérabilité accrue de certains groupes, notamment les femmes, les travailleurs âgés et les migrants. L'enquête effectuée dans le cadre du rapport montre que des mesures spécifiques de sécurité et de santé au travail sont plus rares pour les

⁹⁹ Pour une référence générale à cette question, voir BIT: *Safety and health of migrant workers: International symposium* (1983) et l'article intitulé «Les travailleurs migrants et saisonniers dans l'agriculture», *Encyclopédie de sécurité et de santé au travail*.

¹⁰⁰ L'OIT considère comme particulièrement dangereux le travail dans l'agriculture, dans les mines, dans la construction et dans le secteur informel – là où sont concentrés les migrants.

¹⁰¹ BIT: *Activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail. Etude approfondie en vue de l'élaboration d'un plan d'action*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 91^e session, Genève, 2003.

¹⁰² S. Braunschweig et M. Carballo: *Health and human rights of migrants* (Genève, OMS et Centre international pour la migration et la santé, Genève, 2001).

¹⁰³ BIT: *Projet de rapport*, Réunion régionale tripartite sur les défis de la politique et de la gestion des migrations de main-d'œuvre en Asie, 30 juin - 2 juillet 2003, Bangkok.

travailleurs migrants et les travailleurs âgés que pour les autres catégories de travailleurs¹⁰⁴.

211. Selon un rapport ayant trait aux Etats-Unis, «les travailleurs migrants dans l'agriculture ont un état général de santé caractéristique du tiers-monde, alors qu'ils vivent et travaillent dans l'une des nations les plus riches de la planète»¹⁰⁵. «La pauvreté, les déplacements fréquents, le faible niveau d'alphabétisation, les barrières linguistiques, culturelles et logistiques sont autant d'obstacles qui entravent l'accès des travailleurs agricoles aux services sociaux et à des soins de santé primaire avantageux. Le poids des contraintes économiques pousse les travailleurs agricoles à prendre tout le travail possible lorsqu'il y en a. Ils ne sont d'ailleurs pas couverts par les dispositions relatives au congé de maladie, et risquent de perdre leur emploi s'ils ne se présentent pas au travail, ne fût-ce qu'un seul jour. Dans ces circonstances, les travailleurs agricoles remettent à plus tard la consultation dans un service de santé jusqu'au jour où leur état s'est tellement aggravé qu'ils ne sont plus en mesure de travailler.» Une enquête révèle que les travailleurs migrants dans l'agriculture souffrent de problèmes de santé différents et plus complexes que l'ensemble de la population, et qu'ils souffrent aussi plus fréquemment de maladies infectieuses que la population en général¹⁰⁶.

212. Les travailleurs temporaires et plus particulièrement les migrants en situation irrégulière n'ont souvent pas accès aux prestations de sécurité sociale telles que l'assurance maladie et la protection en matière d'accidents du travail¹⁰⁷. Qui plus est, ils se privent de traitement médical en raison de son coût, de l'impossibilité pour eux de manquer le travail, du déficit de garderies d'enfants et des problèmes de transport. Beaucoup connaissent mal le fonctionnement des services de santé locaux et peinent à exposer leurs problèmes pour des raisons d'ordre linguistique ou culturel. Ces problèmes sont encore plus marqués s'agissant de migrants en situation irrégulière et de personnes victimes de la traite d'êtres humains.

213. A cela vient encore s'ajouter dans certains pays le stéréotype courant qui consiste à voir dans les travailleurs migrants une «menace» pour la santé publique ou un risque qu'ils ne soient porteurs de maladies, sans éléments probants pour étayer ces idées qui ne font qu'accroître la discrimination.

214. L'enquête sur les migrations fait ressortir qu'au Canada, par exemple, les travailleurs migrants temporaires peuvent être amenés à devoir payer une petite taxe pour avoir accès aux services de santé publique, auxquels les migrants en situation irrégulière n'ont pas droit, à l'exception des soins de première urgence. En Nouvelle-Zélande, où le régime est en cours de réforme, les personnes qui ne pensent pas rester plus de deux ans n'ont pas droit au traitement gratuit et doivent payer de leur poche les soins d'urgence. Au Mexique, les migrants en situation irrégulière n'ont droit qu'aux soins d'urgence. Dans d'autres pays, par exemple au Portugal, l'accès des migrants aux services de santé est assujéti à un accord de réciprocité avec le pays d'origine. Aux

¹⁰⁴ BIT: *Activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail*. *op. cit.*

¹⁰⁵ National Center for Farmworker Health (NCFH): *Facts about farmworkers* (Buda, Etats-Unis, 2004), <http://www.ncfh.org/factsheets.shtml>.

¹⁰⁶ *Ibid.* Voir aussi NCFH: *Migrant health issues* (Buda, Etats-Unis), monographies 1-10 élaborées pour le National Advisory Council on Migrant Health.

¹⁰⁷ Sur la sécurité sociale des travailleurs migrants, voir chap. 4.

Etats-Unis, on estime que moins de 20 pour cent des travailleurs migrants dans l'agriculture ont accès à des soins de santé de qualité¹⁰⁸.

215. Les travailleurs migrants et les membres de leurs familles sont exposés à plus de risques d'infection par le VIH/SIDA que le reste de la population mais ils n'ont qu'un accès restreint aux dispositifs de prévention, de dépistage et de traitement¹⁰⁹. Les migrants employés dans les mines, l'agriculture saisonnière, les services à titre temporaire, qui sont obligés de vivre loin de leur conjoint et qui travaillent dans des régions géographiquement isolées où les services de santé sont limités, sont particulièrement exposés au risque. Les problèmes se compliquent encore lorsqu'ils subissent des discriminations ou dans les pays où les droits de l'homme sont bafoués¹¹⁰.

216. Les migrants sont souvent cantonnés massivement dans des quartiers pauvres où ils occupent des logements délabrés. Les migrants temporaires ou saisonniers se heurtent fréquemment à de graves difficultés de logement et tendent à se regrouper dans des abris de fortune ou des bidonvilles. Ainsi, c'est un cercle vicieux qui se crée entre les piètres conditions de logement, les conditions de travail dangereuses et la rupture des liens sociaux et qui favorise la propagation de maladies chez les travailleurs migrants¹¹¹. Une étude sur l'Afrique du Sud relève que les travailleurs migrants et leurs conjoints sont près de deux fois plus exposés au risque d'infection par le VIH que les couples non migrants¹¹². Selon le Forum économique mondial, presque 5 pour cent des travailleurs qui migrent à l'intérieur de la Chine et de l'Inde sont infectés par le VIH¹¹³. Les Philippins qui travaillent et vivent à l'étranger constituent 10 pour cent de la population totale du pays et 28 pour cent du nombre de cas déclarés de VIH/SIDA¹¹⁴.

217. Le Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/SIDA et le monde du travail fournit des orientations essentielles pour l'élaboration de politiques et programmes¹¹⁵. Le lieu de travail est un terrain privilégié pour la lutte contre le VIH/SIDA, puisque les syndicats et les employeurs peuvent largement y contribuer, mais les travailleurs migrants n'ont souvent pas l'autorisation d'adhérer à un syndicat et de participer à ses activités – une carence qui peut être considérée comme un obstacle à la campagne pour la santé et la sécurité. Certaines grandes multinationales ont pris des initiatives pour permettre aux travailleurs migrants et à leurs familles d'accéder aux soins de santé (voir encadré 3.1).

¹⁰⁸ C. Beck: «Migrant farm workers under the new regime», *Human Rights Brief* (Washington, DC, American University, Center for Human Rights and Humanitarian Law), vol. 5(1), 1997, <http://www.wcl.american.edu/hrbrief/v5i1/html/migrant.htm>.

¹⁰⁹ BIT: Rapport de l'atelier organisé le 18 mars 2002 à Genève à propos de la mobilité professionnelle, des migrations et du VIH/SIDA.

¹¹⁰ S. Braunschweig et M. Carballo, *op. cit.*

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Forum économique mondial: *Scenarios: The global HIV-AIDS crisis*, http://www.weforum.org/pdf/Initiatives/GHI_2003_HIVAIDS_Scenario.pdf.

¹¹⁴ Forum économique mondial: *Join the fight against AIDS in the Philippines*, http://www.weforum.org/pdf/Initiatives/Philippines_menu_1.pdf.

¹¹⁵ *Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/SIDA et le monde du travail* (Genève, BIT, 2001).

Encadré 3.1.

Coalition mondiale des entreprises contre le VIH/SIDA

La Coalition mondiale des entreprises contre le VIH/SIDA est une alliance en plein essor, qui regroupe plus de 130 entreprises multinationales – employant plus de 4 millions de salariés dans 178 pays – et qui a pour vocation de combattre la pandémie de SIDA en s'appuyant sur le vivier exceptionnel de compétences et de connaissances spécialisées des entreprises. Ses activités sont notamment les suivantes:

- ❑ mise en œuvre de programmes et politiques de prévention et de soins pour les salariés et leur entourage – dans beaucoup de pays, les programmes ainsi mis en œuvre par les entreprises seront la seule source sur laquelle pourront compter les salariés pour avoir des informations fiables sur le VIH;
- ❑ mobilisation des points forts des entreprises, la créativité et la flexibilité, pour améliorer la portée et l'efficacité des programmes contre le SIDA – les compétences des entreprises en matière de marketing, de communication, de distribution, de logistique renforcent déjà l'impact de beaucoup de ces programmes dans diverses parties du monde;
- ❑ rôle moteur joué par les dirigeants d'entreprise qui prônent une intensification des efforts et la mise en place de partenariats entre l'Etat et la société civile. La coalition a intégré la délégation du secteur des entreprises auprès du Fonds mondial contre le SIDA, le paludisme et la tuberculose afin de convaincre les gouvernements et les institutions du système des Nations Unies de trouver des moyens novateurs de collaborer avec le monde de l'entreprise en utilisant ses compétences et sa créativité.

Source: <http://www.businessfightsaids.org/default.asp>

3.7. Intégration des travailleurs migrants dans les pays d'accueil

218. Plusieurs indicateurs donnent à penser que les migrants ont du mal à s'intégrer dans les pays d'accueil. Leurs taux élevés de chômage témoignent de leur faible intégration sur le marché du travail. Les migrants occupent des emplois d'un niveau très inférieur à celui que justifieraient leurs compétences. Beaucoup de pays ne reconnaissent pas leur expérience professionnelle ni leurs qualifications. Et, comme on l'a vu au point 3.3, ils ne sont pas épargnés par la discrimination et la xénophobie. Les immigrants de la deuxième génération sont également aux prises avec de graves problèmes d'emploi. Contraints par les circonstances économiques à résider dans les quartiers pauvres (par exemple, les centres villes désertés), les migrants tendent à se rassembler dans des enclaves ou «ghettos» et à se rapprocher les uns des autres pour s'entraider. Les migrants sont victimes d'une vision stéréotypée de leur condition, faisant d'eux des criminels, des resquilleurs et, de manière générale, une menace pour la sécurité publique et les régimes d'assurance maladie.

219. L'intégration est aujourd'hui l'une des principales difficultés inhérentes à la migration internationale. La plupart des pays peinent à trouver un équilibre viable entre le respect de la différence que doit pratiquer la communauté d'accueil et la participation des immigrants à cette communauté. Les dilemmes que pose la politique d'intégration dans de nombreux Etats sont difficilement dissociables du débat général sur la discrimination et les relations interraciales dans les pays d'accueil. La réussite de l'intégration est tributaire de l'efficacité de la lutte contre le racisme et la xénophobie. Ainsi qu'il ressort de la consultation des travailleurs, «il revient aux syndicats la mission particulièrement importante de faciliter l'intégration des travailleurs migrants, par leur présence sur le lieu de travail et leurs méthodes d'action démocratiques. L'absence

d'intégration des migrants risque de les faire tomber aux mains des extrémistes et constitue une menace pour la démocratie¹¹⁶.» La montée des migrations clandestines apporte de l'eau au moulin des partis politiques extrémistes qui réclament des restrictions. Le renforcement des contrôles aux frontières est souvent présenté comme une nécessité pour que la culture dominante soit en mesure d'accepter les minorités raciales, culturelles et ethniques. Le statut de résident temporaire accordé aux réfugiés ou aux travailleurs migrants, par exemple, va à l'encontre de l'intégration. Dans maints pays, l'obtention de la citoyenneté exige des démarches interminables, parfois quasi impossibles, et ne semble pas toujours servir au mieux les intérêts des migrants ou ceux de la communauté du pays d'accueil. Pourtant, l'intégration reste pour les migrants un moyen d'obtenir une protection légale totale de leurs droits fondamentaux.

220. Tandis qu'en Europe les programmes destinés aux travailleurs migrants temporaires augmentent en nombre et en dimension et qu'en Asie l'accroissement des migrations au cours des deux dernières décennies est presque entièrement lié aux contrats de travail de courte durée, le fait est que certains employeurs sont devenus tributaires des travailleurs étrangers. De même, lorsque des migrants travaillent depuis un certain temps dans un pays d'accueil, ils tissent des liens familiaux et sociaux qui renforcent leur enracinement dans leur nouveau pays. Certains d'entre eux peuvent être séduits par des incitations au retour dans le pays d'origine, mais la situation qui prévaut dans les pays d'origine comme dans les pays d'accueil est telle que de nombreux migrants sont contraints de prolonger leur séjour – y compris ceux qui ont été admis au titre des programmes destinés aux migrants temporaires. Il s'agit de faire en sorte que les personnes qui restent évoluent de manière à participer efficacement à la vie de leur pays d'accueil. Leur intégration dépend dès lors des politiques qui seront adoptées. Faute d'intégration, on observera, comme c'est déjà le cas dans un certain nombre de pays européens et extra-européens, une marginalisation de communautés entières qui se rassemblent dans des ghettos de plus en plus isolés et des crises qui constituent une menace pour la cohésion sociale. L'UE a pris une série d'initiatives en matière d'intégration (voir encadré 3.2).

221. Les partenaires sociaux peuvent apporter une contribution décisive à l'intégration. Se fondant sur l'expérience des partenaires sociaux en Belgique, aux Etats-Unis, en Irlande, au Royaume-Uni et dans d'autres pays, le BIT a facilité l'élaboration d'une méthode destinée à favoriser l'intégration sur les lieux de travail. Cette approche part du constat que l'intégration exige des démarches résolues, multiples et progressives tant de la part des immigrants que des institutions et de la population des pays d'accueil.

3.8. Conclusions préliminaires

222. Les migrants sont souvent désavantagés à de nombreux égards. En tant que travailleurs temporaires, il n'ont souvent que des droits limités. La plupart d'entre eux ne trouvent un emploi que dans des secteurs où les salaires sont comprimés à l'extrême en raison de la concurrence intense que se livrent les producteurs au bout des chaînes mondiales de production. La tendance à des relations d'emploi plus flexibles, la discrimination à l'encontre des femmes, les pratiques abusives de recrutement, la situation irrégulière de certains migrants sont autant d'éléments qui aggravent encore les désavantages et renforcent la vulnérabilité de la plupart des travailleurs migrants. Il

¹¹⁶ BIT: Rapport de la consultation des travailleurs, *op. cit.*

Encadré 3.2.

L'intégration de ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne

En octobre 1999, lors de la réunion du Conseil européen à Tampere (Finlande), les dirigeants de l'Union européenne avaient recommandé l'élaboration d'une politique commune de l'immigration qui, bâtie sur des stratégies plus dynamiques, serait susceptible de conduire à l'intégration des ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union. Lors de sa réunion de Salonique, en juin 2003, le Conseil a défini une stratégie aux fins d'élaborer une politique globale et pluridimensionnelle d'intégration pour l'Union européenne, sur la base du principe, adopté à Tampere, consistant à accorder aux immigrés en situation régulière des droits et des obligations comparables à ceux des citoyens de l'UE.

Le Conseil a défini une politique holistique qui prend en compte non seulement les volets économiques et sociaux de l'intégration mais aussi des aspects relevant de la diversité culturelle et religieuse, de la citoyenneté, de la participation et des droits politiques – et qui est planifiée dans un cadre général cohérent, à long terme. Le Conseil a souligné que cette politique doit prendre en compte l'égalité entre les sexes, répondre aux besoins spécifiques de groupes particuliers et être adaptée aux conditions locales. Il a également précisé que son efficacité dépendra de l'établissement de partenariats entre les multiples parties concernées et nécessitera des ressources appropriées.

Dans sa communication sur l'immigration, l'intégration et l'emploi, de juin 2003, la Commission européenne formule des propositions visant à renforcer l'intégration à la fois au niveau de l'UE et au niveau national pour ce qui est des principaux domaines de cette politique holistique, à savoir:

- l'intégration dans le marché du travail;
- l'accès à l'éducation et aux compétences linguistiques;
- l'accès au logement et la planification globale urbaine et régionale;
- l'accès aux services de santé et aux services sociaux;
- l'implication et la participation active à la vie civile;
- la nationalité, la citoyenneté civile et le respect de la diversité.

L'intégration dans le marché du travail est considérée comme un élément crucial de la politique d'intégration de l'UE. Les lignes directrices de 2003 pour l'emploi ont donc été révisées de façon à imposer aux Etats membres l'application de mesures et la définition d'objectifs de nature à assurer l'intégration des travailleurs migrants dans le marché du travail, réduire l'écart en matière de chômage entre ressortissants de pays tiers et ressortissants de l'UE, tout en leur demandant d'œuvrer plus efficacement à la transformation du travail non déclaré en emploi déclaré. Les mesures d'intégration s'appuient sur toute une gamme de politiques et programmes de l'UE déjà en vigueur, notamment dans le domaine de la cohésion sociale et de la lutte contre la discrimination, et sur les fonds structurels. Le soutien financier à l'intégration a été renforcé par le lancement, en 2003, d'un programme spécifique de projets pilotes relatifs à l'intégration des migrants. Un certain nombre d'autres mesures sont également prises au niveau de l'UE aux fins de promouvoir l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les Etats membres quant à la politique d'intégration en vue de l'améliorer et, à terme, de définir des objectifs communs. De plus, la commission examine à présent la notion de citoyenneté civile, qui est de nature à promouvoir l'intégration dans le cadre de la Charte des droits fondamentaux, la plupart de ses dispositions étant applicables à toutes les personnes, sans distinction de nationalité. La commission affirme que la naturalisation peut contribuer à promouvoir l'intégration. Elle s'attache à favoriser l'échange d'informations et de bonnes pratiques relatives à l'application des codes de la nationalité des Etats membres.

Source: Commission européenne.

incombe aux gouvernements de respecter leurs engagements en matière d'égalité de traitement, au titre des dispositions énoncées à cet égard dans leur Constitution et dans les traités internationaux. Il reste encore beaucoup à faire pour assurer l'égalité de

traitement des migrants, en particulier pour ceux d'entre eux qui sont les plus exposés aux pratiques abusives, notamment les employés de maison, et pour réduire le plus possible l'exploitation, le travail forcé, le trafic illicite et la traite d'êtres humains dont ils sont victimes.

223. Les bonnes pratiques existent et devraient être source d'inspiration pour améliorer les conditions de travail des migrants. Il s'agit notamment d'établir des institutions compétentes pour encadrer le recrutement et les flux migratoires, d'encourager les migrants à signer des contrats de travail dont les dispositions ont été approuvées par les autorités nationales compétentes, de faire participer les migrants aux programmes relatifs à la santé au travail, d'établir des agences spécialisées pour surveiller et tenter de réduire la discrimination. Les organisations de travailleurs ont constitué des réseaux pour renforcer la protection des travailleurs migrants et ont aussi adopté un plan d'action contre le racisme et la discrimination. Dans plusieurs pays, des entreprises privées ont pris l'initiative d'améliorer la qualité des logements mis à la disposition des migrants ainsi que leurs conditions de vie et l'accès aux soins de santé.

224. Ces questions complexes appellent des mesures de vaste portée, menées sur plusieurs fronts et fondées à la fois sur les normes internationales et sur une meilleure connaissance des forces économiques qui déterminent les conditions de travail dans les différents secteurs. Pour améliorer les conditions d'emploi des travailleurs migrants, il s'agira d'établir un cadre de référence rationnel s'appuyant sur la coopération multilatérale ou interÉtats, la bonne gouvernance, la réglementation du marché du travail, la responsabilité conjointe des sous-traitants et des entreprises ou des employeurs, des lois appropriées et des mesures en vue de leur application et, enfin, la mobilisation énergique des partenaires sociaux et d'autres institutions compétentes. Le chapitre suivant examine la portée et la pertinence des instruments internationaux.

Chapitre 4

Travailleurs migrants et migrations: réglementation internationale

4.1. Remarques introductives

225. La législation, la pratique et la politique nationales censées régir les questions abordées dans les chapitres précédents reposent essentiellement sur la réglementation et les orientations internationales. De fait, tout l'éventail des normes internationales fournit déjà des paramètres pour réglementer les migrations en contribuant à renforcer la primauté du droit. Plusieurs instruments complémentaires contiennent des normes pertinentes dans des domaines comme les droits de l'homme, le droit du travail, le droit pénal et le droit des réfugiés. La réglementation actuelle comporte plusieurs niveaux correspondant aux efforts déployés à l'échelle multilatérale, régionale, bilatérale et nationale pour protéger les droits des travailleurs migrants et résoudre les problèmes liés aux migrations. On examinera ci-après le vaste système de normes dont est dotée l'OIT associé à un mécanisme de contrôle tripartite sans équivalent et qui prévoit l'examen de l'application des instruments par des experts indépendants.

226. L'OIT a notamment adopté deux conventions et deux recommandations qui traitent de la plupart des questions concernant les travailleurs migrants. Ayant examiné ces quatre instruments dans le contexte de la politique de révision des normes de l'OIT¹, le Conseil d'administration a conclu qu'il lui fallait des renseignements complémentaires pour décider de leur statut. C'est pourquoi ces instruments ont fait l'objet en 1998² d'une étude d'ensemble dont la Conférence internationale du Travail a été saisie à sa 87^e session (1999). A cette occasion a été mise en évidence l'absence de consensus concernant ces instruments³, d'où la décision de soumettre la question à une discussion générale lors d'une future session de la Conférence en envisageant l'éventualité d'une action normative dans ce domaine.

¹ Examen mené par le Conseil d'administration de 1995 à 2002 sur la base des travaux du Groupe de travail sur la politique de révision des normes de la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail.

² Etude fondée sur les rapports demandés aux Etats Membres conformément à l'article 19 de la Constitution de l'OIT; voir BIT: *Travailleurs migrants*, étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 97) et la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et sur la convention (n° 143) et la recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, rapport III (1B), Conférence internationale du Travail, 87^e session, 1999.

³ BIT: Rapport de la Commission de l'application des normes, Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999, paragr. 134-175.

227. Dans cette perspective, l'examen ci-après, axé sur l'évolution depuis 1999, est un approfondissement qui vise à déterminer si les normes en vigueur, et notamment les instruments susmentionnés de l'OIT, répondent pleinement aux problèmes que rencontrent les travailleurs migrants dans le contexte actuel des migrations internationales. Seront passés en revue non seulement les quatre instruments spécifiques, mais aussi d'autres normes pertinentes de l'OIT, ainsi que certains systèmes de réglementation internationale, en particulier ceux de l'ONU.

4.2. La réglementation internationale actuelle

Instruments élaborés par l'OIT

228. Parmi les instruments relatifs aux travailleurs migrants, on peut citer les conventions spécifiques n^{os} 97 et 143 et les recommandations qui les accompagnent, les instruments sur les principes et droits fondamentaux et, en principe, toutes les autres normes de l'OIT.

229. 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. Les principes et droits fondamentaux au travail sont universels et applicables à tous les individus dans tous les Etats, quel que soit le niveau de développement économique. Ils s'appliquent donc à tous les travailleurs migrants sans distinction, que leur séjour soit temporaire ou permanent, qu'ils soient en situation régulière ou irrégulière. En outre, la Déclaration de 1998 fait expressément référence aux groupes ayant des besoins particuliers, y compris les travailleurs migrants.

230. Au cours des dix à quinze dernières années, le statut spécial reconnu à ces principes et droits fondamentaux a évolué; ils constituent l'essence des huit conventions «fondamentales» de l'OIT, qui définissent plus en détail et dans un cadre juridique formel leur portée et leur contenu. La campagne en faveur de la ratification universelle de ces instruments a été couronnée de succès. Le nombre de ratifications a fait un bond au cours de la dernière décennie. Toutes ces normes, qui visent les travailleurs migrants au même titre que tous les autres travailleurs, sont donc contraignantes pour une grande majorité d'Etats Membres.

Principes et droits fondamentaux au travail

Liberté syndicale et négociation collective

231. La convention (n^o 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948⁴, et la convention (n^o 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949⁵, sont les deux conventions fondamentales qui traitent de la liberté syndicale. La convention n^o 87 garantit le droit, librement exercé, des travailleurs et employeurs, sans

⁴ 142 ratifications au 12 février 2004.

⁵ 154 ratifications au 12 février 2004.

distinction, de s'organiser pour poursuivre et défendre leurs intérêts. La convention n° 98 protège les travailleurs et les employeurs qui exercent le droit de s'organiser, interdit les actes d'ingérence dans les activités des organisations de travailleurs et d'employeurs et encourage la négociation collective volontaire. La représentation et la possibilité de faire entendre sa voix au travail sont des moyens importants par lesquels les travailleurs migrants peuvent obtenir d'autres droits et améliorer leurs conditions de travail.

232. La Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations (CEACR) et le Comité de la liberté syndicale, qui ont à plusieurs reprises réaffirmé le droit des travailleurs, y compris des migrants, de former des syndicats et d'y adhérer et d'être protégés contre tout acte de discrimination antisyndicale, ont présenté des commentaires concernant la non-reconnaissance de ces droits fondamentaux au détriment des travailleurs migrants, fussent-ils en situation irrégulière⁶, par des pays qui ont ratifié ces conventions.

233. Selon la commission, lorsqu'elles sont trop strictes, les dispositions sur la nationalité risquent de priver certains travailleurs du droit d'élire librement leurs représentants, par exemple les travailleurs migrants dans les secteurs où ils représentent une part appréciable des effectifs, et la législation nationale devrait permettre aux travailleurs étrangers d'accéder aux fonctions de dirigeants syndicaux, tout au moins après une période raisonnable de résidence dans le pays d'accueil⁷.

Abolition du travail forcé

234. Le BIT a exprimé sa préoccupation quant à l'incidence du travail forcé parmi les travailleurs migrants, du fait en particulier de la traite transfrontières⁸. L'expérience montre que les travailleurs migrants en situation irrégulière courent plus de risques d'être soumis au travail forcé, y compris la traite, et l'astreinte au travail forcé va souvent de pair avec le statut irrégulier du travailleur migrant, que ce soit faute de papiers en règle ou du fait de sa situation au regard de l'emploi. La convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930⁹, et la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957¹⁰, interdisent le travail forcé ou obligatoire de toutes les personnes, quel que soit le type ou le lieu de leur activité économique. A plusieurs occasions, les organes de contrôle de l'OIT ont fait part de leurs préoccupations croissantes au sujet du recours illégal au travail forcé, y compris la servitude pour dettes des travailleurs migrants dans l'agriculture et d'autres secteurs,

⁶ S'agissant des travailleurs migrants en situation irrégulière, le Comité de la liberté syndicale a considéré qu'aux termes de l'article 2 de la convention n° 87 ... les travailleurs, *sans distinction d'aucune sorte*, ont le droit, sans autorisation préalable, de s'affilier aux organisations de leur choix. La seule exception autorisée par la convention n° 87 est celle qui est visée à l'article 9 et qui concerne les forces armées et la police (BIT, 327^e rapport du Comité de la liberté syndicale, Conseil d'administration, 283^e session, Genève, document GB.283/8, paragr. 561). Dans le cas Hoffman, à la différence du cas précédent, ce n'est pas la liberté syndicale des travailleurs migrants en situation irrégulière qui était en jeu mais les mesures de réparation disponibles en cas de licenciement illégal de travailleurs clandestins afin de garantir une protection efficace contre les actes de discrimination antisyndicale (BIT, 332^e rapport du Comité de la liberté syndicale, document GB.288/7 (partie II), cas n° 2227).

⁷ BIT: *Liberté syndicale et négociation collective*, étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, Conférence internationale du Travail, 81^e session, Genève, 1994, rapport III (partie 4B), paragr. 118.

⁸ Voir en particulier BIT: *Halte au travail forcé*, rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 89^e session, Genève, 2001.

⁹ 163 ratifications au 12 février 2004.

¹⁰ 161 ratifications au 12 février 2004.

ainsi que de la traite des travailleuses et des travailleurs migrants dans l'agriculture, dans l'industrie du sexe et les services domestiques¹¹. A ce sujet, ils ont aussi exprimé leur inquiétude quant à l'absence de sanctions pénales et à l'insuffisance de la protection pénale dans différents cas: abus de pouvoir de l'employeur à l'encontre de migrants en situation irrégulière, en particulier les employés de maison; rétention ou non-paiement du salaire; substitution du contrat et confiscation du passeport; horaires de travail excessifs, violence physique¹². L'absence ou l'insuffisance de mesures, y compris au plan législatif, visant à lutter contre la traite des femmes et des enfants aux fins de prostitution forcée, ou de travail forcé dans l'agriculture sont la preuve que la volonté ou la capacité institutionnelle de traiter sérieusement la question continuent de faire défaut.

Elimination du travail des enfants

235. L'élimination du travail des enfants est visée par la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973¹³, et la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999¹⁴. La convention n° 138 fixe des limites d'âge pour l'admission des enfants au travail et interdit les travaux dangereux pour les enfants de moins de 18 ans. La convention n° 182 appelle à prendre «des mesures immédiates et efficaces pour assurer l'interdiction et l'élimination des pires formes de travail des enfants, et ce de toute urgence», et désigne ainsi les pires formes de travail des enfants: *a)* l'esclavage et le travail forcé, y compris la traite des enfants et leur recrutement forcé en vue de leur utilisation dans des conflits armés; *b)* la prostitution des enfants et leur utilisation à des fins de pornographie; *c)* la production et le trafic de stupéfiants; et *d)* les travaux susceptibles de nuire à la santé, la sécurité ou à la moralité des enfants. S'agissant des types exacts de travaux à interdire en tant que travaux dangereux au titre de l'alinéa *d)* précité, la convention laisse aux différents pays le soin de les déterminer, après avoir consulté les organisations d'employeurs et de travailleurs et pris en compte les normes internationales pertinentes. Le Programme international pour l'élimination du travail des enfants (IPEC) appuie ces instruments. Les problèmes liés au travail des enfants migrants sont traités dans ce contexte et les observations des organes de contrôle à ce sujet ont été formulées au titre de la convention n° 29 principalement; elles portent sur l'absence de sanctions pénales dans des cas de traite d'enfants aux fins de la prostitution, de leur exploitation dans le domaine du travail domestique, de l'agriculture, la vente, l'utilisation d'enfants comme jockeys de chameaux, les pratiques de travail forcé dans les plantations.

¹¹ Préoccupée par l'expansion de la traite des hommes, des femmes et des enfants aux fins de travail forcé dans des domaines comme les travaux domestiques, l'agriculture, le travail en usine et l'industrie du sexe, la commission d'experts a présenté, en 2001, une observation générale au titre de la convention n° 29 concernant les travailleurs migrants (BIT, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1A) [ci-après désigné rapport de la commission d'experts], Conférence internationale du Travail, 89^e session, Genève, 2001, p. 132.).

¹² Voir, notamment, BIT: Rapport de la Commission de l'application des normes, Conférence internationale du Travail, 88^e-91^e sessions, Genève, 2002-03.

¹³ 131 ratifications au 12 février 2004.

¹⁴ 147 ratifications au 12 février 2004. Adoptée récemment, la convention n° 182 a fait l'objet d'un grand nombre de ratifications ces dernières années, tout comme la convention n° 138. Le système en est donc aux premiers stades du contrôle de l'application de ces instruments dans beaucoup de pays du monde.

Egalité de chances et de traitement

236. La convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958¹⁵, exige des Etats qui la ratifient qu'ils formulent et appliquent une politique nationale visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement et à éliminer toutes formes de discrimination dans l'emploi et la profession fondées sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale. En outre, les Etats parties à la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951¹⁶, ont accepté de poursuivre une politique d'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

237. Les conventions s'appliquent pareillement aux nationaux et aux non-nationaux sans distinction fondée sur leur statut. La nationalité ne figure pas parmi les motifs de discrimination formellement prohibés par la convention n° 111. Cependant, les organes de contrôle ont fréquemment réaffirmé¹⁷ que les travailleurs migrants sont protégés par cet instrument dans la mesure où ils sont victimes d'actes de discrimination dans l'emploi ou la profession sur la base de l'un quelconque des motifs de discrimination susmentionnés¹⁸. En ce qui concerne la convention n° 100, les études et les statistiques nationales sur les migrations font état de disparités salariales entre les migrants et les migrantes, quel que soit leur statut juridique¹⁹.

Normes concernant spécifiquement les travailleurs migrants

Normes d'ensemble

238. L'OIT a élaboré des normes concernant spécifiquement les travailleurs migrants dans deux contextes différents, la première fois en 1949, au lendemain de la deuxième guerre mondiale puis, en 1975, à la suite de la crise pétrolière de 1973.

239. Les instruments de 1949 s'expliquent, entre autres choses, par la volonté de faciliter les mouvements de la main-d'œuvre excédentaire d'Europe vers d'autres parties du monde. Les dispositions de la convention (n° 97) et de la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949²⁰, 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), 1975²¹,

¹⁵ 159 ratifications au 12 février 2004.

¹⁶ 161 ratifications au 12 février 2004.

¹⁷ Voir, notamment, le rapport de la commission d'experts, *op. cit.*, 2001, observations particulières concernant les conventions n°s 97 et 111, pp. 395-400 et 513-515.

¹⁸ Le Conseil d'administration a été saisi d'une proposition visant à adopter un protocole relatif à la convention n° 111, lequel permettrait aux Etats Membres d'accepter formellement des motifs additionnels d'interdiction de la discrimination, qui complèteraient la protection contre la discrimination accordée par l'OIT. Parmi ces motifs figurent la nationalité et l'état de santé. L'inclusion d'une disposition interdisant la discrimination pour raison de santé, y compris le VIH/SIDA, donnerait une force supplémentaire au *Recueil de directives pratiques sur le VIH/SIDA et le monde du travail*. Voir Conseil d'administration, 289^e session, Genève, document GB.289/2, paragr. 8-15.

¹⁹ Voir chap. 3, paragr. 134 (y compris les références).

²⁰ 42 ratifications au 12 février 2004.

²¹ 18 ratifications au 12 février 2004.

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 en situation irrégulière, appellent aussi à prendre des sanctions contre les auteurs de trafic de main-d'œuvre. 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 de chances, par exemple en ce qui concerne l'accès à l'emploi²², les droits syndicaux, les droits culturels et les libertés individuelles et collectives.

240. Tant la convention n° 97 que la convention n° 143 abordent des questions concernant l'ensemble du processus migratoire – émigration, immigration, transit – et s'appliquent aux personnes qui migrent d'un pays à un autre à la recherche d'un emploi autrement qu'à leur propre compte. A l'exception de l'article 8 de la convention n° 97 et, dans une certaine mesure, de la partie II de la convention n° 143, les instruments ne font pas de distinction entre migration temporaire et migration permanente. Les dispositions ne dépendent pas de la réciprocité et visent aussi les réfugiés et les personnes déplacées, pour autant qu'ils aient un emploi en dehors de leur pays d'origine²³. Les deux conventions²⁴ autorisent l'exclusion de leur champ d'application des gens de mer²⁵ des travailleurs frontaliers, des artistes et des personnes exerçant une profession libérale qui sont entrés dans le pays pour une courte période. La convention n° 143 exclut aussi du champ d'application des dispositions générales figurant dans sa partie II les stagiaires et les employés admis temporairement pour remplir des fonctions ou des tâches spécifiques²⁶.

241. Les instruments de l'OIT préconisent l'élaboration de contrats types pour régir la situation des travailleurs migrants. C'est le cas de la recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, qui comprend une annexe intitulée Accord type sur les migrations temporaires et permanentes de travailleurs, y compris les réfugiés et personnes déplacées, laquelle dispose aussi, à l'article 22, que les accords bilatéraux devraient inclure des dispositions concernant l'égalité de traitement des migrants et des nationaux et des arrangements appropriés relatifs aux droits acquis dans le domaine de la sécurité sociale.

242. A l'issue de son étude détaillée, effectuée en 1998, des instruments relatifs aux 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 travail²⁷, la féminisation des migrations à des fins d'emploi, l'augmentation des migrations temporaires; l'augmentation des migrations illégales; et l'évolution des modes de transport. Dans ce contexte, certaines des

²² La recommandation n° 86, qui complète la convention n° 97, prônait déjà l'égalité de traitement entre les migrants en situation régulière et les nationaux pour ce qui est de l'admission à l'emploi.

²³ Etude d'ensemble, 1999, *op. cit.*, paragr. 101.

²⁴ Aux termes de l'article 11 de la convention n° 143, les catégories désignées sont exclues du champ d'application de la partie II seulement.

²⁵ Voir paragr. 251 ci-après.

²⁶ Voir paragr. 283 ci-après.

²⁷ Comme le montre, notamment, le rôle croissant des agences de recrutement privées. Voir aussi paragr. 251 ci-après.

dispositions de la convention n° 97, par exemple celles relatives à la santé des travailleurs migrants durant les transferts maritimes, n'ont apparemment plus d'objet. En outre, la commission a conclu que les conventions n° 97 et 143 ne traitent pas de l'élaboration et de l'établissement d'une politique nationale de migration en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, dans le cadre d'une politique nationale²⁸. La question de savoir si ces lacunes justifient l'adoption de nouveaux instruments reste ouverte.

243. S'agissant des problèmes d'application ou des problèmes considérés comme des obstacles à la ratification des instruments, les gouvernements²⁹ ont surtout cité les points suivants: concernant la convention n° 97: articles 6 (égalité de traitement entre les travailleurs étrangers et les travailleurs nationaux) et 8 (maintien des droits de résidence des travailleurs migrants admis à titre permanent en cas d'incapacité de travail); concernant la convention n° 143: articles 8 (protection des travailleurs migrants légalement admis en cas de perte d'emploi), 10 (égalité de chances et de traitement), et 14 a) (droit des travailleurs migrants à la mobilité géographique et professionnelle)³⁰.

244. La commission d'experts a aussi noté que certaines difficultés à appliquer les conventions n° 97 et 143 semblent provenir d'interprétations erronées des obligations découlant de certaines de leurs dispositions.

Sécurité sociale

245. Les travailleurs migrants sont confrontés à des difficultés particulières dans le domaine de la sécurité sociale, car les droits en la matière sont habituellement liés à des périodes d'emploi, de cotisation, ou de résidence. Ils courent le risque de perdre leurs droits aux prestations de sécurité sociale dans leur pays d'origine du fait de leur absence, et de ne bénéficier que d'une couverture restreinte dans le pays d'accueil. Trois aspects de la question sont pour eux particulièrement importants: 1) accéder à la même couverture, aux mêmes prestations que les nationaux; 2) conserver les droits acquis lorsqu'ils quittent le pays (y compris l'exportation des prestations); 3) bénéficier du cumul des droits acquis dans différents pays³¹.

246. Toutes les normes actuelles de sécurité sociale définissent le champ personnel de la couverture sans tenir compte de la nationalité³² et presque toutes contiennent des clauses similaires sur l'égalité de traitement avec les nationaux dans le pays d'accueil. Toutefois, la convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925³³, établit

²⁸ Voir cependant la recommandation n° 151, paragr. 1.

²⁹ Dans les rapports soumis pour l'étude d'ensemble en 1999.

³⁰ En 2003, les types d'obstacles cités sont différents, mais relativement peu de réponses ont été consignées sur cette question. Pour plus de détails, voir annexe I, section 3.1.

³¹ Les prestations de sécurité sociale sont habituellement divisées en neuf branches: soins médicaux, indemnités de maladie, indemnités de chômage, prestations de vieillesse, prestations d'accidents du travail, allocations familiales, prestations de maternité, prestations de survivants. Pour une présentation détaillée des instruments de l'OIT sur la sécurité sociale, voir M. Humblet et R. Silva: *Sécurité sociale – Des normes pour le XX^e siècle*, Genève, BIT, 2002, pp. 43-47.

³² Leur applicabilité aux travailleurs migrants est démontrée, entre autres choses, par le fait que les organes de contrôle du BIT ont fait expressément référence à cette catégorie de travailleurs dans le contexte du suivi périodique: par exemple, concernant l'application de la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964, et la convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969.

³³ 120 ratifications au 12 février 2004.

expressément le droit à l'égalité de traitement des ressortissants de tout autre Etat ayant ratifié la convention, en ce qui concerne l'indemnisation des accidents du travail. La convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962³⁴ prévoit l'égalité de traitement en ce qui concerne l'ensemble des neuf branches de sécurité sociale. Pour chacune des neuf branches qu'il accepte, un Etat partie à la convention s'engage à accorder, sur son territoire, aux ressortissants de tout autre Etat qui a ratifié la convention l'égalité de traitement avec ses propres ressortissants. Les dispositions des deux conventions dépendent donc de la réciprocité.

247. D'autres instruments renferment aussi des clauses spéciales de non-discrimination, par exemple la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952³⁵, dont la partie XI est entièrement consacrée à l'égalité de traitement des résidents non nationaux. A l'article 68, cette convention, qui s'applique à toutes les branches de sécurité sociale, dispose que les nationaux et les non-nationaux doivent bénéficier des mêmes droits en la matière. Toutefois, l'article prévoit une certaine flexibilité autorisant l'exclusion des non-nationaux dans les cas où des prestations ou des fractions de prestations sont financées exclusivement par des fonds publics.

248. La convention n° 118 prévoit le maintien des droits acquis et l'exportation des prestations. Pour l'essentiel, un Etat partie à la convention n° 118 est tenu de garantir l'octroi à l'étranger des prestations dans une branche spécifique pour ses propres ressortissants et pour les ressortissants de tout autre Etat qui a accepté les obligations de la convention pour la même branche, quel que soit le lieu de résidence du bénéficiaire. La convention n° 19 prévoit aussi l'exportation des prestations en faveur des travailleurs étrangers couverts par ses dispositions, mais uniquement lorsque l'Etat qui l'a ratifiée prévoit une telle exportation des prestations pour ses propres ressortissants.

249. La convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982³⁶, et la recommandation (n° 167) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1983, établissent un système international relatif à la conservation des droits acquis et des droits en cours d'acquisition pour les travailleurs qui transfèrent leur résidence d'un pays à un autre; ce système assure l'octroi effectif des prestations à l'étranger lorsqu'ils rentrent dans leur pays d'origine. En vertu de cette convention, la conservation des droits acquis doit être assurée pour les ressortissants des autres Etats parties à la convention dans n'importe quelle branche de sécurité sociale où les Etats concernés ont une législation en vigueur. Dans ce contexte, la convention prévoit la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux en matière de sécurité sociale. En outre, la recommandation renferme des dispositions types pour la conclusion de tels accords. D'autres conventions en matière de sécurité sociale, par exemple la convention n° 128, contiennent une clause spécifique relative à la conservation des droits acquis.

250. S'agissant des travailleurs migrants en situation régulière et installés sur une longue période, l'égalité de traitement entre les travailleurs nationaux et les travailleurs migrants dans le pays d'emploi pour ce qui est des prestations de sécurité sociale existantes semble être la règle³⁷. En ce qui concerne l'exportation des prestations à l'étranger, l'égalité de traitement semble aussi être la règle. Toutefois, les possibilités

³⁴ 38 ratifications au 12 février 2004.

³⁵ 41 ratifications au 12 février 2004.

³⁶ 3 ratifications au 12 février 2004.

³⁷ Voir annexe 1, section 2.10.

d'exporter les prestations varient beaucoup selon le pays et la branche de sécurité sociale considérés³⁸. Les restrictions à l'exportation des prestations visent le plus souvent les indemnités de chômage³⁹. Dans la plupart des cas, les migrants travaillant dans des pays différents durant une certaine période sont habilités à accumuler des droits et à les conserver.

Autres normes pertinentes

251. Outre les principes et droits fondamentaux au travail et les normes visant spécifiquement les travailleurs migrants, toutes les autres normes de l'OIT⁴⁰ sont aussi – en principe – applicables aux travailleurs migrants⁴¹. Certaines d'entre elles contiennent des références spécifiques aux travailleurs migrants. L'application dans la pratique de certains instruments est démontrée, entre autres choses, par les commentaires des organes de contrôle. Parmi les instruments qui sont particulièrement pertinents pour les travailleurs migrants, on peut citer la récente convention (n° 184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001⁴². La convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997⁴³, renferme des dispositions importantes visant à prévenir les abus dont sont victimes les travailleurs migrants en relation avec le recrutement et le placement par l'intermédiaire d'agences d'emploi privées. Cet instrument réaffirme que le recrutement des travailleurs migrants devrait être gratuit, mais autorise des exceptions en ce qui concerne certaines catégories de travailleurs et des types de services spécifiques⁴⁴. Il offre une approche plus conforme à la réalité actuelle que la convention n° 97 qui, dans ses dispositions correspondantes, se borne à prescrire la gratuité des services des agences d'emploi. Selon la convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988⁴⁵, les travailleurs migrants (situation régulière) devraient bénéficier d'un traitement égal sans discrimination fondée *inter alia* sur la race, la couleur, le sexe, la nationalité, l'origine ethnique dans le contexte de la promotion du plein emploi productif et librement choisi.

252. La convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949⁴⁶, est aussi pertinente dans ce contexte et s'applique à tous les travailleurs, sans conditions. La commission

³⁸ La Finlande, par exemple, autorise l'exportation des prestations fournies tant aux travailleurs nationaux qu'aux travailleurs migrants, mais uniquement en ce qui concerne les prestations de longue durée (vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles, invalidité, survivants). L'Égypte, en revanche, autorise l'exportation des prestations octroyées tant aux travailleurs nationaux qu'aux travailleurs migrants, quel que soit le risque couvert.

³⁹ En matière de chômage, les travailleurs migrants temporaires ont donc un désavantage comparatif.

⁴⁰ L'OIT a adopté un grand nombre d'instruments concernant les gens de mer. Un processus de consolidation est en cours et un nouvel instrument sera examiné à la 94^e session (maritime) (2005) de la Conférence internationale du Travail. Compte tenu de la discussion qui aura lieu l'année prochaine, ces normes ne sont pas incluses dans le champ du présent rapport.

⁴¹ La Cour interaméricaine des droits de l'homme a émis un avis d'importance le 17 septembre 2003 qui renforce clairement l'application des normes internationales du travail aux travailleurs non nationaux, en particulier ceux qui sont en situation irrégulière. La Cour a jugé que la non-discrimination et le droit à l'égalité sont *jus cogens* et applicables à tous les résidents, quelle que soit leur situation au regard de la loi sur l'immigration.

⁴² Trois ratifications au 12 février 2004. Les informations sur l'application dans la pratique de cet instrument, récemment adopté, ne sont pas encore disponibles. Pour ce qui est de sa pertinence dans le présent débat, voir paragr. 276-278 ci-après.

⁴³ 14 ratifications au 12 février 2004.

⁴⁴ Voir aussi annexe I, section 2.8.

⁴⁵ 6 ratifications au 12 février 2004.

⁴⁶ 95 ratifications au 12 février 2004.

d'experts a supervisé son application relativement aux travailleurs migrants dans le contexte du non-versement des salaires aux travailleurs égyptiens forcés de rentrer chez eux en raison de la guerre du Golfe⁴⁷. La convention n° 95 interdit aussi de déduire des salaires les versements aux agences qui demandent des honoraires pour l'obtention ou la conservation d'un emploi⁴⁸. Cette question a été soulevée dans le contexte des retenues sur les salaires des travailleurs des plantations, qui sont souvent des migrants⁴⁹. Le Groupe de travail sur la politique de révision des normes a noté en 1996 que la convention n° 95 ne traite pas adéquatement de certains aspects du versement du salaire aux travailleurs migrants⁵⁰ – périodicité, mode de versement, versements différés en devises, recours – et qu'il serait souhaitable d'examiner la question des retenues sur le salaire pour les services fournis par les agences d'emploi privées⁵¹. La convention (n° 172) sur les conditions de travail dans les hôtels et restaurants, 1991⁵², est aussi un instrument important pour les travailleurs migrants, nombreux dans ce secteur. Les Etats parties à la convention s'engagent à mener une politique visant à garantir que les travailleurs concernés ne soient pas exclus du champ d'application de l'une quelconque des normes minimales adoptées au niveau national. Cependant, jusqu'à présent, cet instrument n'a été ratifié que par quelques pays, et la question des travailleurs migrants n'a pas encore été soulevée dans le contexte de contrôle de son application.

253. La commission d'experts a considéré que les normes à jour suivantes étaient également pertinentes pour les travailleurs migrants: la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947⁵³, la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969⁵⁴, la convention (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949⁵⁵, la convention (n° 110) sur les plantations, 1958⁵⁶, et la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964⁵⁷. Du point de vue de leur contenu, les instruments à jour ci-après semblent eux aussi pertinents dans ce contexte, bien que la commission n'ait pas encore eu l'occasion de formuler des observations spécifiques sur leur application aux

⁴⁷ Rapport de la commission d'experts, *op. cit.*, 2001, p. 385.

⁴⁸ BIT: *Protection du salaire. Normes et garanties relatives au paiement de la rémunération des travailleurs*, étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 95) et la recommandation (n° 85) sur la protection du salaire, 1949, Conférence internationale du Travail, 91^e session, Genève, 2003, rapport III (partie 1B), paragr. 267.

⁴⁹ Rapports de la commission d'experts, 1999, p. 333, et 2001, p. 384. Certaines formes de retenues ont été apparentées à la servitude pour dettes, qui constitue une forme de travail forcé. Voir paragr. 234 ci-dessus. Voir aussi *Halte au travail forcé*, *op. cit.*, paragr. 63.

⁵⁰ La convention n° 95 est néanmoins incluse dans les 71 conventions à jour.

⁵¹ Voir document GB.267/LILS/WP/PRS/2, section III.4.

⁵² 13 ratifications au 12 février 2004.

⁵³ 130 ratifications au 12 février 2004. La commission d'experts a demandé aux Etats parties à cette convention d'indiquer le niveau des ressources allouées aux services d'inspection du travail, en précisant si ces ressources suffisent pour assurer la supervision des travailleurs migrants, et quelles méthodes ils utilisent pour compiler des statistiques fiables, en particulier des maladies professionnelles à longue période de latence auxquelles les travailleurs migrants pourraient être exposés (rapport de la commission d'experts, 2002, p. 227).

⁵⁴ 41 ratifications au 12 février 2004.

⁵⁵ 59 ratifications au 12 février 2004.

⁵⁶ 12 ratifications au 12 février 2004.

⁵⁷ 94 ratifications au 12 février 2004. En ce qui concerne la politique de l'emploi, voir aussi la recommandation (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, et la recommandation (n° 169) concernant la politique de l'emploi (dispositions complémentaires), 1984.

travailleurs migrants: la convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970⁵⁸, la convention (n° 149) sur le personnel infirmier, 1977⁵⁹, la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981⁶⁰, la convention (n° 161) sur les services de santé au travail, 1985⁶¹, la convention (n° 167) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988⁶², et la recommandation (n° 115) sur le logement des travailleurs, 1961.

254. En revanche, dans certains cas, des clauses de souplesse peuvent permettre d'exclure du champ d'application certaines branches d'activité ou catégories de travailleurs. Il peut s'agir de branches ou d'activités qui emploient traditionnellement des travailleurs migrants. Dans la pratique, les exclusions ont porté sur les gens de maison⁶³ et les travailleurs agricoles⁶⁴, mais elles ne sont pas très fréquentes. Bien qu'elle autorise l'exclusion de certaines catégories de travailleurs agricoles, la convention n° 184 couvre spécifiquement les travailleurs temporaires et saisonniers qui sont souvent des migrants. Aucune norme spécifique n'a été adoptée en ce qui concerne les employés de maison.

Instruments élaborés par l'ONU

Instrument concernant spécifiquement les travailleurs migrants

255. En 1990, les Nations Unies ont adopté un instrument d'ensemble réglementant la plupart des aspects des migrations internationales: la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles («la convention des Nations Unies»)⁶⁵. Les instruments de l'OIT et la convention des Nations Unies ont des objectifs similaires: promouvoir les droits et la protection des personnes qui émigrent en vue d'obtenir un emploi, décourager et éliminer progressivement les migrations irrégulières. La convention des Nations Unies donne une définition plus large du «travailleur migrant» que les conventions de l'OIT puisqu'elle inclut les travailleurs frontaliers, les gens de mer et les travailleurs indépendants; cela vaut aussi pour la définition de la «famille».

256. Pour ce qui est des droits couverts, la troisième partie de la convention des Nations Unies énumère les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels applicables à *tous* les travailleurs migrants et aux membres de leurs familles, qu'ils soient en situation régulière ou non. Ces dispositions énoncent expressément l'applicabilité des

⁵⁸ 45 ratifications au 12 février 2004.

⁵⁹ 37 ratifications au 12 février 2004.

⁶⁰ 41 ratifications au 12 février 2004.

⁶¹ 22 ratifications au 12 février 2004.

⁶² 17 ratifications au 12 février 2004.

⁶³ Les exclusions de ce type concernent en particulier les instruments suivants: convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, convention (n° 148) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977, convention (n° 162) sur l'amiante, 1986, convention (n° 171) sur le travail de nuit, 1990, et convention (n° 175) sur le travail à temps partiel, 1994.

⁶⁴ Les exclusions de ce type concernent en particulier les instruments suivants: convention (n° 14) sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921, convention (n° 78) sur l'examen médical des adolescents (travaux non industriels), 1946, convention (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970, convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, convention (n° 148) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977, convention (n° 171) sur le travail de nuit, 1990, convention (n° 175) sur le travail à temps partiel, 1994, et convention (n° 184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001.

⁶⁵ Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, elle totalisait 25 ratifications au 12 février 2004.

droits de l'homme universels aux migrants tels qu'ils figurent dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. 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. La convention des Nations Unies expose de façon plus large que ne le font les instruments spécifiques de l'OIT le principe de l'égalité de traitement entre les travailleurs migrants et les nationaux devant les tribunaux, en ce qui concerne la rémunération et les autres conditions de travail ainsi que l'accès à l'aide médicale d'urgence et à l'éducation pour les enfants. Qui plus est, il semble qu'en matière de transfert des gains et des économies des migrants elle prévoit des droits plus complets. En revanche, s'agissant du droit au remboursement des cotisations de sécurité sociale, les instruments de l'OIT (y compris les conventions spécifiques sur la sécurité sociale) définissent plus clairement les droits des travailleurs migrants. Pour ce qui est des droits additionnels dont peuvent bénéficier les migrants en situation régulière et les membres de leurs familles (quatrième partie de la convention des Nations Unies), les instruments de l'OIT et celui de l'ONU sont assez similaires, si ce n'est que les conventions de l'OIT prévoient plus distinctement le droit de former des syndicats et le droit à l'égalité de traitement en ce qui concerne l'accès à l'éducation, le logement, les services professionnels et les services sociaux. Enfin, la convention des Nations Unies prévoit un niveau de protection plus précis en matière d'expulsion.

257. Les instruments de l'OIT (en particulier la convention n° 143) et la convention des Nations Unies (sixième partie) mettent fortement l'accent sur les efforts visant à enrayer les migrations irrégulières et sur la nécessité de formuler des politiques à cet effet, sur l'échange d'informations, la communication d'informations aux travailleurs migrants, l'octroi de services consulaires et l'imposition de sanctions pour donner effet aux réglementations.

Autres instruments pertinents de l'ONU

258. La Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en 1948, par l'Assemblée générale des Nations Unies, proclame que tous êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits, sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. Plusieurs autres instruments de l'ONU prévoient la protection des travailleurs migrants contre la discrimination et l'exploitation pour des motifs autres que leur statut de non-nationaux, y compris la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965). C'est l'une des conventions des Nations Unies sur les droits de l'homme la plus largement ratifiée⁶⁶ et, s'il est vrai qu'elle oblige les Etats parties à bannir la discrimination fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique à l'encontre de toutes les personnes relevant de leur juridiction et à appliquer des sanctions pour les activités procédant d'une telle discrimination, elle ne s'applique pas à la discrimination fondée sur la nationalité, à laquelle les migrants sont par définition très exposés.

⁶⁶ 169 ratifications au 1^{er} février 2004.

Encadré 4.1.**Commission sur la sécurité humaine****Créer un cadre pour les migrations internationales**

La Commission sur la sécurité humaine propose que soit créé un cadre pour les migrations internationales qui traiterai notamment des questions suivantes:

- ❑ adoption de mesures visant à assurer le mouvement ordonné et sans danger des personnes, et notamment l'accroissement des possibilités de migration et le partage des responsabilités entre les pays;
- ❑ élaboration de normes internationales et régionales relatives au mouvement des personnes entre pays et aux droits et obligations des migrants;
- ❑ formulation de stratégies visant à combattre la traite et le trafic et à assurer l'application des conventions internationales et régionales pertinentes, tout en protégeant les droits des victimes;
- ❑ protection contre le racisme et l'intolérance et autres violations des droits de l'homme;
- ❑ établissement d'un cadre institutionnel.

Source: Commission sur la sécurité humaine: *La sécurité humaine – maintenant*, New York, 2003.

259. La convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) consolide les dispositions des instruments existants de l'ONU qui concernent la discrimination fondée sur le sexe. La convention s'applique aux nationaux et aux non-nationaux et prévoit que les Etats parties prendront des mesures appropriées pour éliminer la discrimination visant les femmes dans le domaine de l'emploi afin de garantir les mêmes droits, sur la base de l'égalité entre les hommes et les femmes. Elle est spécifiquement applicable aux travailleurs migrants dans la mesure où elle exige des Etats parties qu'ils prennent toutes les mesures appropriées, y compris la législation, pour supprimer toutes les formes de traite des femmes et d'exploitation de la prostitution des femmes. Parmi les autres instruments relatifs aux droits de l'homme pertinents pour les travailleurs migrants, on peut citer le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984) et la Convention relative aux droits de l'enfant (1989). Tous ces instruments, à l'instar des instruments généraux de l'OIT sur les droits de l'homme, s'appliquent à toutes les personnes.

260. La criminalité transnationale organisée, y compris la traite des personnes et le trafic illicite de migrants, fait l'objet de la Convention contre la criminalité transnationale organisée, récemment adoptée. La traite des personnes et le trafic et le transport illicites de migrants⁶⁷ ont été réglementés séparément dans deux protocoles additionnels également adoptés en 2000 récemment entrés en vigueur: le protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants et le protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer.

⁶⁷ Le trafic illicite de migrants concerne des migrants qui ont consenti au trafic illicite, tandis que les victimes de la traite n'y ont jamais consenti ou, si elles y ont consenti au départ, ce consentement a été rendu sans objet par les actions coercitives, trompeuses ou abusives des passeurs. Par ailleurs, le trafic illicite s'arrête avec l'arrivée des migrants à leur destination tandis que la traite est toujours synonyme d'exploitation en cours ou à venir; il suppose le passage d'une frontière tandis que la traite peut avoir lieu à l'intérieur du pays.

Instruments élaborés par l'OMC

261. Comme on l'a mentionné au chapitre 2, l'OMC a aussi élaboré un ensemble important de dispositions internationales, qui comportent certaines prescriptions auxquelles les individus doivent satisfaire 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 présent⁶⁸, 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). Les engagements des Membres à ce titre concernent l'admission temporaire de personnes physiques étrangères en tant que fournisseurs de services sur leur territoire (comptables, médecins, infirmières, enseignants par exemple). La migration permanente n'est pas visée par le mode 4.

Accords régionaux

262. La gestion des flux migratoires internationaux figure aussi en bonne place à l'ordre du jour des organes régionaux et sous-régionaux qui ont élaboré à différents niveaux un large éventail de mesures concernant les conditions d'admission, le séjour et le traitement des travailleurs non nationaux. Les normes régionales comprennent à la fois des normes qui visent la protection des travailleurs migrants et des normes qui se rapportent à la gestion des migrations. En Europe, il existe un ensemble très élaboré de normes relatives aux migrations de main-d'œuvre, en particulier au niveau de l'Union européenne. A cet égard, l'entrée en vigueur en 1999 du Traité sur l'Union européenne, tel que modifié par le Traité d'Amsterdam, représente un tournant pour ce qui est de l'engagement de l'Union européenne à l'égard de l'immigration, l'élaboration de la politique de migration passant du niveau intergouvernemental au niveau communautaire.

263. Des processus d'intégration économique régionale ont aussi lieu sur d'autres continents. L'étude d'ensemble sur les travailleurs migrants soulignait déjà en 1999 que les initiatives dans le domaine de la mobilité de la main-d'œuvre révèlent une série d'intérêts convergents vers l'harmonisation progressive aux niveaux régional et sous-régional⁶⁹. Par exemple, au cours des dernières années, un nombre croissant d'espaces ou processus d'intégration économique interétatique régionale ont lancé ou renouvelé des initiatives en vue de mettre en œuvre des accords juridiques et administratifs formels en matière de circulation de la main-d'œuvre. En 2003, la communauté andine a adopté un instrument révisé concernant les migrations de main-d'œuvre. Afin de renforcer le processus d'intégration, les pays du MERCOSUR ont approuvé en novembre 2002 un accord sur la résidence pour leurs ressortissants. Le traité établissant formellement la communauté de l'Afrique de l'Est, qui est entré en vigueur en 2003 pour ses trois Etats membres, établit la libre circulation et la libre résidence de la main-d'œuvre pour les ressortissants des pays membres. La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) est convenue en 2003 d'établir de nouvelles mesures pour donner effet à son accord sur la libre circulation de la main-d'œuvre qui a été adopté dans les années quatre-vingt, mais n'a jamais été effectivement appliqué. La Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA) a élaboré en 2001 un projet de protocole

⁶⁸ Selon des estimations récentes communiquées par le secrétariat de l'OMC (Symposium conjoint OMC-Banque mondiale sur le mouvement des personnes physiques (mode 4) dans le cadre de l'AGCS, OMC, Genève, 11-12 avril 2002).

⁶⁹ Voir en particulier paragr. 62-74.

sur la libre circulation de la main-d'œuvre; il n'a pas été adopté mais de nouvelles initiatives sur la question sont en cours de négociation entre les 14 Etats membres⁷⁰.

264. Quelques-uns de ces accords ou projets s'inspirent des normes internationales pertinentes, en particulier les conventions n^{os} 97 et 143 qui ont été ratifiées par certains des Etats parties à ces initiatives régionales. Mais plusieurs ne s'inspirent pas de ces normes éprouvées, d'où le risque de répéter des erreurs qu'elles visaient à éviter, voire de mettre en place des mesures juridiques qui affaiblissent les normes existantes.

Accords bilatéraux

265. La convention n^o 97 encourage la conclusion par les autorités compétentes d'accords bilatéraux, chaque fois que cela est nécessaire ou souhaitable, pour régler les questions relatives à son application et, à cet effet, propose un accord type annexé à la recommandation n^o 86 qui l'accompagne. Cet accord type couvre la plupart des aspects du processus migratoire et propose aussi un contenu pour un contrat de travail type.

266. Un accord bilatéral ne saurait régler toutes les questions, mais c'est néanmoins un moyen utile d'assurer une meilleure protection des travailleurs migrants, en particulier dans certains domaines, comme la sécurité sociale, ou pour les catégories de travailleurs migrants les plus vulnérables.

267. Dans la pratique, les accords bilatéraux ont longtemps été le moyen de gérer les flux migratoires entre deux pays. 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 sur l'engagement et la protection des travailleurs étrangers⁷¹. Depuis les années quatre-vingt-dix, le nombre d'accords bilatéraux dans le monde a fortement augmenté, encore que la pratique varie d'une région à l'autre⁷². Ces accords bilatéraux peuvent avoir une vaste gamme d'objectifs, dont en particulier celui de freiner les migrations irrégulières ou celui de traiter des

⁷⁰ Pour plus d'informations, voir chap. 6 du présent rapport.

⁷¹ M. I. Abella: *Sending workers abroad* (Genève, BIT, 1997).

⁷² En Amérique latine, le nombre d'accords bilatéraux a doublé au cours de la décennie écoulée, mais les pays d'Asie (hormis les Philippines) semblent être plus réticents à l'égard de ces accords (voir OIM: *World Migration Report, 2003*). Dans les pays de l'OCDE, 173 accords bilatéraux sont en vigueur avec des pays de toutes les régions du monde, ce qui représente une multiplication par cinq depuis les années quatre-vingt-dix (Séminaire sur la migration organisé conjointement par l'OCDE et le gouvernement suisse, Montreux, juin 2003). L'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre indique que les Etats de l'Europe centrale et orientale et la Communauté d'Etats indépendants utilisent beaucoup les accords bilatéraux non seulement entre Etats de la région ou avec des Etats voisins de l'Union européenne, mais avec des pays de l'Europe méridionale (comme l'Espagne et le Portugal) et même avec des pays d'autres continents. Voir aussi annexe I, section 2.6.

questions économiques et sociales plus générales⁷³. D'autres visent spécifiquement les questions relatives au travail saisonnier dans l'agriculture⁷⁴.

268. Comme pour les accords régionaux, il importe que les accords bilatéraux fonctionnent dans un contexte multilatéral de normes internationales et qu'il y ait un soutien mutuel entre le niveau bilatéral et le niveau multilatéral.

4.3. Pertinence et incidence de la réglementation internationale

Situation actuelle

269. Comme il ressort du présent examen, l'OIT en principe a, en matière de migrations internationales et de protection des travailleurs migrants, un système normatif qui fonctionne. Malgré l'évolution du contexte des migrations internationales et les lacunes identifiées par la commission d'experts – y compris le fait que les conventions sur les travailleurs migrants ne prescrivent pas expressément l'élaboration d'une politique nationale de la migration⁷⁵ –, les principes consacrés par ces instruments offrent des orientations judicieuses pour la protection des travailleurs migrants et les mesures à prendre pour faciliter et contrôler les mouvements migratoires. Plus concrètement, ils prônent des mesures visant à réglementer les conditions dans lesquelles s'effectuent les migrations pour l'emploi et à lutter contre les migrations irrégulières, et ils contiennent des dispositions relatives à la coopération entre les Etats. Ils définissent des paramètres pour le recrutement et les contrats, l'accès des migrants à la formation professionnelle et aux promotions et, dans une certaine mesure, le regroupement familial et les recours contre les licenciements injustifiés ou les expulsions. Un certain nombre de leurs dispositions visent à fournir un cadre pour garantir la protection des travailleurs migrants. Elles portent sur les normes de protection minima; la communication de renseignements exacts sur les conditions dans le pays d'accueil; les mesures destinées à faciliter l'adaptation des migrants aux conditions de vie et de travail dans le pays d'accueil; les mécanismes relatifs au transfert des gains dans le pays d'origine; les possibilités d'emploi; l'accès aux services sociaux; les services médicaux et le logement. La convention n° 143 invite à adopter une politique pour promouvoir et garantir l'égalité de chances et de traitement entre les migrants en situation régulière et les nationaux en

⁷³ A l'instar des accords que l'Argentine a conclus avec la Bolivie (1999), le Pérou (1999) et le Paraguay (non encore en vigueur).

⁷⁴ Il s'agit notamment de l'expérience réussie du programme des travailleurs agricoles saisonniers mexicains, souvent considéré comme un modèle en matière d'admission et de protection des migrants (P. Martin, *Managing Labour Migration: Temporary worker programme for the 21st Century*, Genève, Institut international d'études sociales, 2003). Il est fondé sur un protocole d'entente en vertu duquel le gouvernement mexicain est invité à sélectionner les travailleurs et à contrôler leur situation au Canada, et une association de fermiers canadiens est chargée de les transporter jusqu'aux fermes où ils travaillent. A la fin de la saison, les employeurs remettent à chaque travailleur une évaluation écrite dans une enveloppe cachetée que les travailleurs remettent aux autorités mexicaines à leur retour. Certains syndicats critiquent ce système d'évaluation, alléguant que les travailleurs qui manifestent ne sont pas invités à revenir: 70 pour cent des migrants mexicains sont nominalement demandés par leurs employeurs. La plupart des migrants mexicains indiquent qu'ils préfèrent la sécurité des contrats au Canada à l'insécurité du statut non autorisé aux Etats-Unis, mais certains syndicats et ONG canadiens considèrent que les migrants ne sont pas libres parce qu'ils peuvent être inscrits sur une liste noire. Néanmoins, l'arrangement canadien semble être exempt des problèmes auxquels se heurtent communément les programmes de travailleurs temporaires.

⁷⁵ Cependant, 59 des 90 pays qui ont répondu à l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre ont déclaré avoir adopté une telle politique. Voir annexe I, section 2.1.

matière d'emploi et de profession, d'accès à l'emploi, de rémunération, de sécurité sociale, de droits syndicaux, de droits culturels, de libertés individuelles, d'impôts afférents au travail et d'accès aux procédures légales.

270. Depuis l'étude d'ensemble de 1999 et dans le cadre des rapports périodiques sur l'application des conventions n^{os} 97 et 143, la commission d'experts a soulevé un certain nombre de questions sur l'évolution des législations et des pratiques nationales en ce qui concerne les migrants en situation irrégulière, les garanties procédurales accordées aux étrangers, le contrôle des procédures d'expulsion, la place des femmes dans les migrations de main-d'œuvre, le respect des droits fondamentaux. En outre, la question de la discrimination salariale⁷⁶ à l'encontre des travailleurs domestiques a pris de l'importance dans le contexte d'une réclamation concernant l'application de la convention n^o 97.

271. Dans le cadre de l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre, les Etats Membres étaient priés d'indiquer si, à leur avis, les instruments de l'OIT contenaient des lacunes et quelle devrait être l'action de l'OIT dans ce domaine. Les réponses ont été peu nombreuses⁷⁷ et difficiles à interpréter. Des lacunes ont été signalées⁷⁸ – concernant la protection des travailleurs migrants en situation irrégulière, les travailleurs migrants temporaires, les gens de maison migrants, la protection sociale des travailleurs migrants –, mais les réponses ne comportaient pas nécessairement des recommandations. Sur les 23 pays qui ont proposé une action, une majorité a proposé une révision des normes existantes, mais on a aussi avancé des propositions en faveur de l'élaboration d'une nouvelle convention éventuellement accompagnée d'une recommandation et, dans quelques cas, une combinaison de divers types d'intervention. Des recueils de directives pratiques et/ou des orientations ont aussi été suggérés. En ce qui concerne les problèmes particuliers devant faire l'objet d'une action de l'OIT, 11 domaines ont été signalés par un nombre semblable de pays, mais aucun par plus de deux Etats Membres.

Protéger les droits de groupes spécifiques de travailleurs migrants

272. Il ressort cependant des chapitres précédents qu'en dépit de la réglementation en vigueur et de la protection des travailleurs migrants la situation de certains groupes spécifiques de travailleurs migrants reste très préoccupante. La protection prévue pour ces groupes est examinée ci-après.

Travailleurs migrants domestiques

273. L'une des manifestations de la féminisation de la migration est l'augmentation du nombre d'immigrées occupées à des tâches domestiques, qu'elles soient en situation régulière ou irrégulière. Dans ce domaine, la réglementation est souvent inexistante. En effet, compte tenu de la flexibilité des normes internationales, il est toujours possible d'exclure ce type de travail de leur champ d'application⁷⁹. Quant aux législations nationales, notamment du travail, elles excluent souvent les travaux domestiques de leur

⁷⁶ Pour plus de détails, voir le rapport à paraître de la commission d'experts, Conférence internationale du Travail, 92^e session, Genève, 2004.

⁷⁷ Environ un tiers des répondants. Voir annexe I, section 3.1, questions 43 et 44.

⁷⁸ La moitié des 29 répondants ont estimé qu'il existe des lacunes, l'autre moitié qu'il n'y en a pas.

⁷⁹ Voir paragr. 254.

champ d'application. Il peut donc y avoir des cas où les employés de maison immigrés ne sont protégés que par les principes et droits fondamentaux et les droits de l'homme fondamentaux d'application générale. Mais, comme pour les migrants en situation irrégulière, toute la question est de savoir si les employés de maison ont effectivement accès aux procédures de recours ou à d'autres instances, comme les commissions indépendantes qui s'occupent des droits de l'homme ou organes similaires, pour pouvoir revendiquer leur droit à une protection⁸⁰.

274. En la matière, le BIT a cherché à promouvoir la prévention par la réglementation du processus de recrutement et l'utilisation de contrats types incluant les éléments fondamentaux: salaire, horaires de travail, repos hebdomadaire. Certaines bonnes pratiques sont observées à cet égard. Par exemple, un pays⁸¹ a adopté un contrat type pour les employés de maison et a créé à leur intention une permanence téléphonique chargée de recevoir toute plainte. Dans un autre pays⁸², un contrat type énumère les droits des parties – assurance sur la vie, soins médicaux, jours de repos, rapatriement à l'expiration du contrat – et réitère le droit des migrantes d'être traitées conformément aux normes internationales sur les droits de l'homme⁸³. D'autres pays utilisent aussi des contrats types pour les catégories particulièrement vulnérables – services domestiques, travail manuel, travaux agricoles⁸⁴.

275. Par ailleurs, comme on l'a précédemment fait observer, la conclusion d'accords bilatéraux peut constituer un outil particulièrement utile pour protéger les travailleurs domestiques. Reste à déterminer le meilleur moyen de remédier aux lacunes constatées: faut-il agir au niveau international ou encourager la diffusion des bonnes pratiques en cours dans certains pays qui ont inscrit dans leur législation du travail la protection de cette catégorie?

Travailleurs migrants dans l'agriculture

276. L'agriculture est un secteur où les migrants sont nombreux. La protection de ces travailleurs a toujours été un sujet de préoccupation pour l'OIT, qui a adopté plusieurs normes applicables aux travailleurs agricoles en général⁸⁵. Deux de ces instruments sont particulièrement pertinents pour les travailleurs migrants: la convention (n° 110) sur les plantations, 1958, et son protocole de 1982, et la convention (n° 184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001. Bien qu'elle n'ait suscité qu'un petit nombre de ratifications, la convention n° 110 est un instrument détaillé couvrant un large éventail de

⁸⁰ Plusieurs pays sont en train d'établir ou ont établi des organes spécialisés dotés de compétences consultatives ou quasi judiciaires pour lutter contre la discrimination et promouvoir l'égalité. Au niveau national, il existe plusieurs initiatives à cet égard, y compris des organes dotés de pouvoirs quasi judiciaires chargés d'examiner les plaintes pour violation des droits de l'homme ou discrimination dans un grand nombre de domaines. C'est, par exemple, le cas en Autriche, au Brésil, aux Etats-Unis, à Hong-kong (Chine), à Trinité-et-Tobago. Bahreïn a créé une commission des droits de l'homme, qui examine aussi les questions relatives aux travailleurs domestiques. Enfin, il convient de mentionner que certains pays comme la Hongrie, la Norvège et la Suède ont ouvert des bureaux de médiateurs qui peuvent recevoir des plaintes et engager des procédures judiciaires.

⁸¹ Hong-kong (Chine).

⁸² Jordanie.

⁸³ Communiqué de presse du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), Office régional des Etats arabes, Amman, 21 janv. 2003.

⁸⁴ Sri Lanka et République-Unie de Tanzanie.

⁸⁵ Voir BIT: *Le travail décent dans l'agriculture*, document présenté au Colloque international des travailleurs sur le travail décent dans l'agriculture, Genève, 15-18 sept. 2003.

questions pertinentes tout en offrant une grande flexibilité; il est en effet possible d'exclure de son application plusieurs des parties qui la composent, dont celle qui concerne l'engagement et le recrutement des travailleurs migrants.

277. La convention n° 184 vise plus particulièrement la sécurité et la santé au travail, thème particulièrement préoccupant dans l'agriculture, comme il ressort des statistiques des accidents du travail. La convention n° 184 dispose expressément que «des mesures devront être prises pour garantir que les travailleurs temporaires et saisonniers reçoivent la même protection, en matière de sécurité et de santé, que celle accordée aux travailleurs permanents dans l'agriculture qui se trouvent dans une situation comparable» et que [l'employeur doit] «assurer que les travailleurs de l'agriculture reçoivent, en tenant compte des niveaux d'instruction et des différences de langue, une formation adéquate et appropriée ainsi que des instructions compréhensibles en matière de sécurité et de santé et des orientations ou l'encadrement nécessaires à l'accomplissement de leur travail...». Comme on l'a fait observer plus haut, la convention n° 184 dispose aussi plus généralement que la législation nationale relative au bien-être et au logement, les aménagements du temps de travail et la couverture en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles doivent s'appliquer aux travailleurs dans l'agriculture.

278. En outre, comme pour les travailleurs domestiques, dans son action normative l'OIT a favorisé la conclusion de contrats types et d'accords bilatéraux. Il ne manque pas d'exemples d'accords de cette nature⁸⁶.

Travailleurs migrants dans la construction

279. Le développement de la sous-traitance et la multiplication des privatisations ont eu des effets profonds sur le marché du travail en général, et dans le secteur de la construction en particulier. A cet égard, l'OIT examine le problème plus large de la relation de travail. La discussion générale qui s'est déroulée à ce sujet en juin 2003 a débouché sur la conclusion qu'il y aurait lieu d'envisager l'adoption d'une recommandation dans ce domaine⁸⁷.

280. La construction est un secteur qui enregistre l'un des plus forts taux d'accidents du travail. L'OIT a adopté plusieurs instruments traitant généralement de la question, et plus spécifiquement la convention (n° 167) et la recommandation (n° 175) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988. La convention n° 167 dispose que le terme «employeur» désigne toute personne physique ou morale qui emploie un ou plusieurs travailleurs sur un chantier de construction; et, selon le cas, soit l'entrepreneur principal, l'entrepreneur ou le sous-traitant. Cet instrument semble être particulièrement pertinent pour les travailleurs migrants, il leur est applicable, mais la commission d'experts n'a pas encore eu l'occasion de se pencher sur la situation des travailleurs migrants dans ce contexte.

281. Les travailleurs migrants sont très concernés par les problèmes propres à la construction, vu leur nombre élevé dans ce secteur, mais beaucoup de leurs difficultés

⁸⁶ Il s'agit notamment des accords conclus par le Canada avec le Mexique, la Jamaïque, Trinité-et-Tobago, la Barbade et l'Organisation des Etats des Antilles orientales; par la France avec la Pologne, le Maroc et la Tunisie; par l'Allemagne avec plusieurs Etats d'Europe orientale; par la Grèce avec l'Albanie; par l'Italie avec la Tunisie et l'Albanie et l'Espagne avec la Pologne. En outre, il existe un accord récent entre le Kazakhstan et le Kirghizistan.

⁸⁷ BIT: *Compte rendu provisoire 21*, rapport de la Commission de la relation de travail, Conférence internationale du Travail, 91^e session, Genève, 2003. Conclusions, paragr. 25. Une proposition concernant les modalités d'adoption d'une recommandation a été présentée au Conseil d'administration (voir document GB.289/2).

semblent être étroitement liées à des questions plus générales et transversales. Par ailleurs, il est probable qu'ils subissent les mêmes problèmes que les travailleurs migrants temporaires.

Travailleurs migrants temporaires

282. Les normes de l'OIT n'ont pas été rédigées dans l'esprit de protéger les travailleurs migrants temporaires, et les dispositions applicables aux travailleurs migrants légalement admis ne sont peut-être pas toujours adaptées à leur situation⁸⁸. A l'instar des autres travailleurs migrants régulièrement admis, les travailleurs migrants temporaires jouissent de la protection des principes et droits fondamentaux et bénéficient des dispositions de la convention n° 97 sur l'égalité de traitement.

283. Si, dans sa partie II, la convention n° 143 prévoit l'égalité de chances et de traitement pour les résidents légalement admis, à l'article 11, elle exclut certaines catégories de travailleurs migrants temporaires de son application⁸⁹. L'article 11.2 *e*) dispose que la partie II ne s'applique pas «aux personnes employées par des organisations ou des entreprises œuvrant dans le territoire d'un pays, qui ont été admises temporairement dans ce pays, à la demande de leur employeur, pour remplir des fonctions ou des tâches spécifiques, pour une période limitée et déterminée et qui sont tenues de quitter ce pays lorsque ces fonctions ou ces tâches ont été accomplies». Dans les travaux préparatoires précédant l'adoption de la convention n° 143, il a été souligné que cette disposition s'appliquait essentiellement aux travailleurs ayant des compétences particulières, se rendant dans un pays pour accomplir des missions techniques spécifiques de courte durée. Bien que, comme la commission d'experts l'a rappelé, cela ne signifie pas que tous les travailleurs sous contrat à durée déterminée puissent être exclus des dispositions de la partie II de cette convention⁹⁰, il y a peut-être lieu, compte tenu de l'expansion des migrations temporaires, d'approfondir la question dans le contexte du mode 4 de l'AGCS.

284. Une autre exclusion prévue à l'article 11 de la convention n° 143 concerne les artistes et les personnes exerçant une profession libérale qui sont entrés dans le pays pour une courte période. En 1999, la commission d'experts a souligné la portée très nettement accrue de cette exclusion dans un contexte où un nombre croissant de femmes sont recrutées pour travailler à l'étranger avec un permis comme danseuses dans des boîtes de nuit ou comme hôtesses dans des bars, et qui se trouvent contraintes à travailler dans l'industrie du sexe⁹¹. Plusieurs indications montrent que cette pratique est toujours en vigueur et qu'elle a pris de l'ampleur. Cette catégorie de travailleurs est visée en particulier par les nouvelles normes internationales sur la traite des êtres humains (voir plus haut).

⁸⁸ Ce point a été discuté à la Réunion tripartite d'experts sur les activités futures de l'OIT dans le domaine des migrations (21-25 avril 1997) qui a adopté des «Principes directeurs sur les mesures spéciales de protection des travailleurs migrants exerçant une activité de durée limitée» (MEIM/1997/D.4), annexe I. Ces principes couvrent différentes questions: logement, emploi lié, salaires et autres conditions d'emploi, migration et regroupement familial, liberté syndicale, sécurité sociale, retour. Le Bureau ne dispose pas d'informations sur l'incidence de ces principes directeurs.

⁸⁹ Toutefois, la recommandation n° 151 ne contient pas d'exclusions de ce type.

⁹⁰ Etude d'ensemble de 1999, paragr. 115.

⁹¹ *Ibid.*, paragr. 113.

285. En outre, en vertu de l'article 8 de la convention n° 97, le droit spécifique de ne pas être forcé de rentrer dans le pays d'origine, en cas d'incapacité de travailler pour cause de maladie ou d'accident, ne s'applique qu'aux migrants admis à titre permanent.

286. Sous réserve des dispositions en question, la convention n° 143 s'applique également aux travailleurs migrants temporaires et autres travailleurs migrants régulièrement admis, mais les droits des premiers à l'égalité de traitement en cas de perte d'emploi sont limités à la durée de leur permis de séjour ou de travail. Autrement dit, cela signifie qu'ils sont en droit de chercher un nouvel emploi tant qu'ils demeurent légalement sur le territoire du pays d'accueil, à savoir pour la période restant à courir de leur permis de travail ou de séjour⁹². La pratique à cet égard varie, mais plusieurs pays semblent autoriser les travailleurs migrants temporaires à chercher un autre emploi pour la durée de leur permis de séjour⁹³.

287. Au plan de la sécurité sociale, les instruments pertinents n'établissent pas de distinction entre les travailleurs migrants en situation régulière mais, en raison des prescriptions relatives à la résidence, les travailleurs migrants temporaires peuvent avoir du mal à accéder aux prestations. S'agissant de la conservation des droits acquis lorsqu'ils quittent le pays (y compris l'exportation des prestations), et du droit de bénéficier du cumul des droits acquis dans différents pays, ils sont prévus par les normes actuelles mais limités par le principe de réciprocité. Les questions de sécurité sociale font souvent l'objet d'accords bilatéraux ou multilatéraux comme le recommandent les normes de l'OIT⁹⁴. Dans certains cas, et en l'absence d'accords bilatéraux ou multilatéraux, les cotisations acquittées par les travailleurs migrants pour les prestations de longue durée leur sont remboursées lorsqu'ils quittent le pays.

288. Les conventions de l'OIT ne réglementent pas la question de l'accès aux soins de santé publique mais, en vertu de la recommandation n° 151, les travailleurs migrants résidant légalement dans un pays devraient avoir droit à l'égalité de chances et de traitement avec les nationaux (services sociaux, éducation, santé).

289. Enfin, on l'a vu précédemment, la convention n° 143 ainsi que les recommandations n°s 86 et 151 et la Convention des Nations Unies renferment des dispositions conditionnelles très similaires concernant la réunification familiale des travailleurs migrants, la Convention des Nations Unies définissant la notion de «famille» plus largement que les conventions de l'OIT⁹⁵. La plupart des régimes de travail temporaire n'autorisent pas les travailleurs migrants à être accompagnés des membres de leur famille. Les organes de contrôle de l'OIT ont noté que, dans certains cas de travail temporaire, saisonnier ou lié à un projet, le regroupement familial peut être inapproprié pour des raisons pratiques, mais les circonstances individuelles de chaque cas devraient être prises en considération.

⁹² Avant les éclaircissements fournis par la commission d'experts dans son étude d'ensemble de 1999, l'interprétation commune erronée de ces dispositions voulait que la convention n° 143 empêche les Etats d'exiger des travailleurs migrants temporaires qu'ils rentrent dans leur pays d'origine à la fin de leurs contrats. La pratique de la commission d'experts précise que ce n'est pas le cas.

⁹³ Voir annexe I, section 2.12.

⁹⁴ Pour plus d'informations, voir <http://www.ilo.org/public/french/protection/socsec/pol/publ/index.htm>.

⁹⁵ Il convient toutefois de souligner que tous ces instruments disposent simplement que le regroupement familial devrait être «facilité».

Travailleurs migrants en situation irrégulière

290. Alors que la convention n° 97, la recommandation n° 86 et la partie II de la convention n° 143 ne visent que la protection des travailleurs migrants qui ont été régulièrement admis aux fins d'emploi, la partie I de la convention n° 143 et plusieurs dispositions de la recommandation n° 151 visent expressément la suppression des flux clandestins et la protection des migrants en situation irrégulière. Il est utile de rappeler ici que tout Membre qui ratifie la convention n° 143 peut exclure de son acceptation la partie I ou la partie II de la convention.

291. Les Etats qui ratifient la convention n° 143 s'engagent, en vertu de son article 1, à respecter les droits de l'homme fondamentaux de «tous les travailleurs migrants». A cet égard, la structure de la convention n° 143 est semblable à celle de la convention des Nations Unies, laquelle fait référence dans sa troisième partie aux «droits de l'homme de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille» et énumère dans sa quatrième partie les «autres droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille qui sont pourvus de documents ou en situation régulière».

292. En ce qui concerne les prestations de sécurité sociale, les instruments pertinents de l'OIT en la matière ne disent rien de la protection des travailleurs migrants en situation irrégulière. Il en va de même des autres instruments internationaux qui traitent des travailleurs migrants en situation irrégulière et de la sécurité sociale. On trouve toutefois une exception dans la convention n° 143, qui précise que les travailleurs migrants en situation irrégulière doivent bénéficier de l'égalité de traitement avec les travailleurs migrants en situation régulière pour ce qui est des droits à la sécurité sociale découlant d'emplois antérieurs. Cette disposition doit en particulier être comprise aux fins de l'acquisition de droits aux prestations de longue durée. Dans ce contexte, il ressort de l'étude d'ensemble sur les travailleurs migrants que les termes «emplois antérieurs» désignent les périodes antérieures d'emploi légal ainsi que d'emploi illégal. La recommandation n° 151, qui accompagne la convention n° 143, dispose au paragraphe 34 (1) *b*) que – indépendamment de la légalité de leur séjour –, les travailleurs migrants qui quittent le pays d'emploi, devraient avoir droit aux prestations qui leur seraient dues en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles⁹⁶.

293. En ce qui concerne l'expulsion, les organes de contrôle ont mis particulièrement l'accent sur le respect de la disposition de la convention n° 143 qui prévoit que le coût de l'expulsion ne doit pas être supporté par le travailleur. Dans la pratique se pose la question plus importante encore de savoir si des garanties sont en place dans le cadre

⁹⁶ Dans la pratique, la plupart des pays prévoient que les prestations de sécurité sociale dépendent de l'emploi légal ou de la résidence légale dans le pays (en France, par exemple) ou de la détention d'un permis de travail valide (Liban, Royaume-Uni), mais d'autres (Luxembourg et Norvège, par exemple, voir l'étude d'ensemble de 1980 de la commission d'experts sur les travailleurs migrants) considèrent que le statut légal des travailleurs migrants n'est pas pertinent à cet égard. Certains semblent tout à fait enclins à autoriser les travailleurs migrants à bénéficier de la protection uniquement en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Dans un cas particulier (Belgique), la législation régissant l'indemnisation des accidents du travail est d'intérêt public, elle s'applique donc obligatoirement: la nullité d'un contrat conclu avec un travailleur en situation irrégulière ne peut être invoquée pour échapper au versement d'une indemnité. Si l'employeur n'est pas assuré, c'est le fonds d'indemnisation des accidents du travail qui paie et exige ensuite le remboursement de l'employeur. Si un travailleur auquel est due une indemnité n'a pas été affilié au régime, l'employeur doit verser les arriérés de cotisation. Dans ce contexte, la commission d'experts a déjà indiqué dans son étude d'ensemble de 1980 que les dispositions de ce type peuvent être envisagées comme proposition pour des interventions futures. En ce qui concerne les soins de santé publique, la grande majorité des Etats Membres n'autorisent pas les travailleurs migrants en situation irrégulière à bénéficier de cette protection. Il existe cependant quelques exceptions dans certains cas de traitement d'urgence.

d'une procédure d'expulsion pour assurer le respect des droits de l'homme des travailleurs migrants et si ceux-ci bénéficient d'un droit de recours effectif.

294. On peut certes débattre du contenu des droits fondamentaux et de la mesure dans laquelle, concrètement, ces droits peuvent être appliqués aux travailleurs migrants en situation irrégulière mais, à l'évidence, il est nécessaire de promouvoir une meilleure application des normes du travail à tous les travailleurs migrants. Il devrait être clair qu'il ne peut être dérogé à l'obligation incombant à tous les Etats de protéger les droits fondamentaux de l'homme de toutes les personnes qui, régulièrement admis ou non, résident sur leur territoire. Par ailleurs, on ne saurait trop insister sur le fait que la protection des droits des travailleurs migrants en situation irrégulière est illusoire si leur accès aux procédures de recours est semé d'obstacles. C'est particulièrement vrai dans les cas où la législation et la pratique d'un pays en matière d'immigration sont en conflit avec sa législation du travail.

295. Les conflits entre lois nationales poursuivant des objectifs différents posent des problèmes de gouvernance de la migration et soulignent la nécessité pour les Etats d'élaborer et d'adopter des politiques nationales visant à réglementer la migration et la condition des travailleurs migrants, même si les conventions en vigueur ne le prescrivent pas expressément⁹⁷.

296. Du point de vue de la gestion des migrations internationales, il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre la protection des travailleurs qui souhaitent migrer à des fins d'emploi, la lutte contre les migrations irrégulières et la sauvegarde des droits de l'homme. Les efforts déployés pour contenir les migrations irrégulières sont certes légitimes et nécessaires, mais il est capital aussi de garantir le respect des droits fondamentaux. Les Etats devraient revoir leurs dispositions concernant les migrations irrégulières ou en élaborer de nouvelles à la lumière du principe de nécessité et de proportionnalité ainsi que du respect des droits de tous les travailleurs migrants, hommes ou femmes⁹⁸.

297. En matière de migration irrégulière, une bonne pratique doit commencer par une gestion respectueuse des droits de tous les migrants et qui, à cet effet, se fonde sur les instruments internationaux⁹⁹. Le problème doit aussi être traité sous l'angle du travail, et non pas seulement dans une perspective d'ordre public, étant donné que ses causes résident souvent dans le déséquilibre structurel du marché du travail. Le dialogue social peut aider les gouvernements à trouver des solutions acceptables puisque, à l'instar des employeurs et des syndicats, ils ont tout intérêt à améliorer la situation.

Incidence de la réglementation internationale

Incidence actuelle

Ratification: évolution, intentions exprimées, obstacles

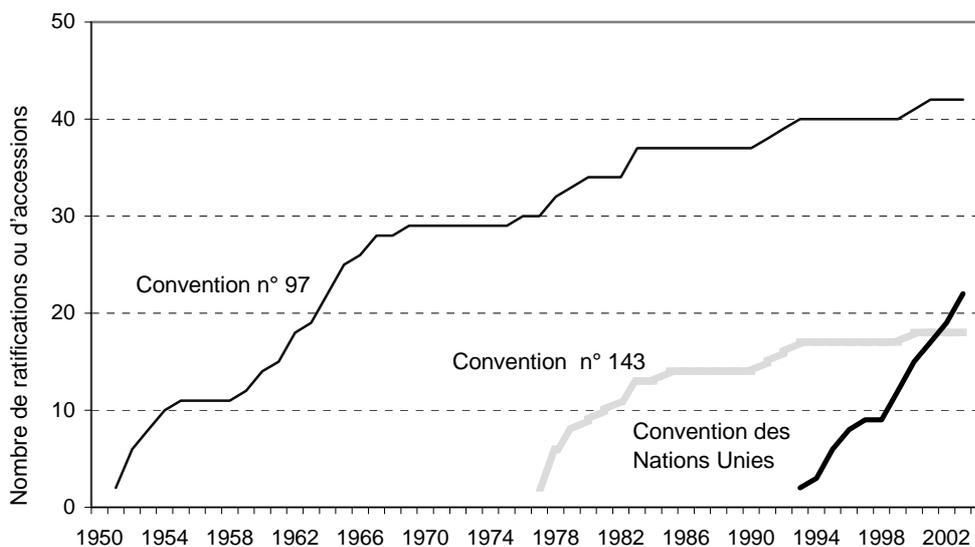
298. Depuis 1999, deux Etats ont ratifié la convention n° 97, un la convention n° 143, et 16 la convention des Nations Unies, pour laquelle une campagne de promotion a été entreprise. Le nombre de ratifications de ces instruments a évolué comme suit:

⁹⁷ Voir cependant la recommandation n° 151, paragr. 1.

⁹⁸ Voir étude d'ensemble de 1999, *op. cit.*, paragr. 101.

⁹⁹ Nations Unies, Conseil économique et social: *Groupes et individus particuliers. Travailleurs migrants*, rapport soumis à la Commission des droits de l'homme (document E/CN.4/2003/85, Genève, 30 déc. 2002).

Figure 4.1. Ratifications cumulées des instruments de l'OIT et des Nations Unies sur les migrations



299. Comme l'indique la figure 4.1, le rythme de ratification de la convention des Nations Unies s'est accéléré grâce à la vaste campagne de promotion lancée en sa faveur à l'issue d'une période de dix ans au cours de laquelle elle avait reçu peu d'attention. A ce jour, les parties à cette convention sont principalement des pays d'émigration nette, encore que le Ghana, le Mexique et le Sénégal soient aussi, parmi d'autres, des pays de destination pour des centaines de milliers de migrants (quelque 2 millions dans le cas du Mexique). Des campagnes nationales de ratification ont aussi été lancées dans un certain nombre de pays industrialisés.

300. La convention n° 97 a été ratifiée par 42 Etats, dont plus de la moitié sont des pays d'émigration nette. Selon l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre, 12 Etats Membres envisageraient de la ratifier, tandis que 34 ont exprimé leur intention de ne pas le faire en raison, principalement, de la non-conformité de leur législation avec ses dispositions. La convention n° 143 a été ratifiée par 18 Etats Membres, dont certains sont des pays à la fois d'immigration nette et d'émigration nette. Dix autres ont indiqué leur intention de la ratifier, et 40 de s'en abstenir, en citant, comme principal obstacle, la non-conformité de leur législation¹⁰⁰.

301. Si les instruments spécifiques sur les travailleurs migrants n'ont pas suscité un grand nombre de ratifications, les autres conventions pertinentes de l'OIT obtiennent des résultats très variables¹⁰¹, les conventions fondamentales étant très largement ratifiées.

Normes utilisées comme modèles

302. L'incidence des normes, conventions et recommandations réunies ne se limite pas à leur impact dans les pays qui les ont ratifiées. Les Etats Membres les utilisent aussi comme modèles et les appliquent, qu'ils les ratifient ou non¹⁰². D'une manière générale,

¹⁰⁰ Voir annexe I, section 3.1.

¹⁰¹ La convention n° 95 (protection du salaire) a fait l'objet de 95 ratifications, la convention n° 157 (conservation des droits en matière de sécurité sociale) de trois seulement.

¹⁰² Voir annexe I, section 3.1.

les Etats ont tendance à suivre les dispositions de ces instruments dans les grandes lignes, mais non dans le détail lorsqu'il s'agit de prendre des engagements précis concernant la protection des travailleurs migrants¹⁰³.

Accroître l'impact

Promotion

303. La promotion des normes de l'OIT n'est pas toujours mise en œuvre d'une manière cohérente, que ce soit par le Bureau ou par les mandants. Une fois que l'instrument a été soumis aux autorités compétentes, il n'y a pas d'obligation spécifique de reconsidérer périodiquement la ratification, laquelle peut marquer le pas, à moins qu'une campagne de promotion ciblée ne soit entreprise. Cependant, la promotion des normes peut aussi aider les gouvernements à comprendre les obstacles qu'ils perçoivent à la ratification, et à les surmonter, comme c'est souvent le cas. Le cas des conventions fondamentales illustre bien l'efficacité des campagnes de promotion ciblées, soutenues et systématiques. Les conventions n^{os} 97 et 143 n'ont pas fait l'objet d'une telle campagne, ce qui pourrait être l'une des raisons pour lesquelles elles n'ont pas suscité beaucoup de ratifications. En revanche, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille qui, elle, a bénéficié d'une campagne mondiale de promotion pourtant assez modestement dotée financièrement – campagne à laquelle l'OIT a pris part – a vu le nombre de ses ratifications passer de neuf seulement en 1999 à 25 aujourd'hui.

304. La promotion d'autres normes de l'OIT s'inscrit dans le contexte des activités concernées. Une campagne ciblée sur les questions concernant les travailleurs migrants pourrait se fonder sur une présentation cohérente de toutes les normes pertinentes, y compris celles qui visent la protection du salaire, l'inspection du travail, la sécurité et la santé dans la construction, et d'autres normes. L'action pourrait s'en trouver facilitée.

305. Une autre mesure qui semble nécessaire serait d'examiner comment encourager l'extension de la législation nationale aux types de travaux régulièrement accomplis par les travailleurs migrants – surtout les travaux agricoles et domestiques.

Supervision et contrôle

306. Le système de supervision et de contrôle des normes de l'OIT se compose de plusieurs éléments distincts, et notamment d'un mécanisme fondé sur l'établissement de rapports périodiques qui sont examinés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) – un groupe de 20 juristes indépendants. Le rapport établi par la commission sur la base de cet examen est ensuite discuté à la conférence dans un contexte tripartite par la Commission de l'application des normes de la Conférence. Ce système permet d'obtenir des informations sur l'application effective des normes et de surveiller leur impact dans la pratique. Il est conçu pour les conventions ratifiées. L'effet donné aux conventions et recommandations qui n'ont pas été ratifiées fait aussi l'objet d'un suivi, encore que moins systématique, au moyen d'études d'ensemble comme celles réalisées en 1999 sur les deux conventions et leurs deux recommandations complémentaires concernant les travailleurs migrants¹⁰⁴. Depuis 1955, l'Organisation procède chaque année à une étude d'ensemble sur un ou plusieurs instruments dans un domaine spécifique.

¹⁰³ Voir étude d'ensemble de 1999, *op. cit.*, paragr. 647.

¹⁰⁴ Sur la base de l'article 19, paragr. 5 e), 6 d) et 7 b), de la Constitution de l'OIT.

307. Le contrôle de l'application des instruments des Nations Unies ne prévoit pas d'élément tripartite comme le mécanisme de l'OIT ni d'examen approfondi par des experts indépendants.

Incidence de la supervision

308. Les observations formulées par la commission d'experts sur l'application des conventions pertinentes dans ce domaine montrent que les questions relatives aux travailleurs migrants font l'objet d'un suivi régulier, au moyen non seulement des conventions n^{os} 97 et 143, mais aussi d'autres instruments¹⁰⁵, et que ce contrôle porte sur la situation des travailleurs migrants dans un grand nombre de pays. Le processus ne se limite donc pas aux pays qui ont ratifié les conventions n^{os} 97 et 143. Les études menées par le BIT montrent qu'il a eu des résultats positifs, en particulier en ce qui concerne l'application des conventions¹⁰⁶. Il serait fructueux d'adopter une approche plus cohérente en vue d'améliorer la situation des travailleurs migrants en se servant des commentaires sur toutes les conventions pertinentes comme d'une base pour l'action nationale et pour l'assistance technique.

Outils pour l'examen systématique des besoins des pays

309. Comme il ressort de l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre¹⁰⁷, un grand nombre d'Etats Membres considèrent qu'il est nécessaire de développer la base de connaissances du BIT sur les travailleurs migrants. La collecte plus systématique d'informations sur la législation et les pratiques nationales et l'analyse de la situation dans les pays répondraient à ce besoin. Cela constituerait un bon moyen de promouvoir les instruments de l'OIT et d'assurer le suivi de leur application tout en permettant d'adapter l'assistance technique aux besoins des pays. Les articles 10 et 19 de la Constitution de l'OIT offrent d'amples possibilités d'élaborer à cet effet des outils supplémentaires¹⁰⁸.

4.4. Conclusions préliminaires

310. Il convient de rappeler que le but de la présente discussion, fondée sur une approche intégrée, est de permettre aux mandants d'examiner différentes façons d'améliorer la cohérence, la pertinence et l'impact des activités normatives de l'OIT dans le domaine des travailleurs migrants, par une meilleure utilisation de ses différents moyens d'action.

311. Le corpus des normes de l'OIT est riche et varié. Comme le montre l'examen ci-dessus, plusieurs de ces normes sont particulièrement pertinentes pour les travailleurs migrants. Il s'agit, avant tout, des conventions n^{os} 97 et 143 et des recommandations qui les accompagnent. On a vu que ces conventions, si elles comportent des lacunes, renferment néanmoins les principes à promouvoir pour la protection des travailleurs migrants. Ceux-ci bénéficient par ailleurs de la protection prévue par d'autres normes de l'OIT, notamment celles qui concernent les droits fondamentaux au travail ou divers

¹⁰⁵ Voir paragr. 251-254 ci-dessus.

¹⁰⁶ En particulier, dans le domaine de la liberté syndicale et en ce qui concerne l'application de la convention n^o 118 (égalité de traitement – sécurité sociale).

¹⁰⁷ Voir annexe I, section 3.3.

¹⁰⁸ Voir aussi BIT, *Activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail*, Conférence internationale du Travail, 91^e session, Genève, 2001, rapport VI, paragr. 187.

autres domaines – emploi, inspection du travail, sécurité sociale, salaires, sécurité et santé au travail, agences de recrutement privées – et secteurs – agriculture, construction, hôtels et restaurants, qui emploient traditionnellement un grand nombre de travailleurs migrants.

312. Toutefois, certaines catégories de travailleurs migrants, pour différentes raisons, ne bénéficient pas d'un niveau de protection adéquat. Il s'agit notamment des travailleurs migrants en situation irrégulière et de certaines autres catégories de travailleurs particulièrement vulnérables comme les travailleurs domestiques, dont beaucoup sont des femmes, ainsi que, dans une certaine mesure, les travailleurs migrants temporaires.

313. Il convient aussi de tenir compte du fait que la Convention des Nations Unies sur les travailleurs migrants est récemment entrée en vigueur. Plus moderne que les conventions n^{os} 97 et 143 de l'OIT, elle est peut-être, à certains égards, plus adaptée à l'évolution actuelle. Elle sera soumise à un examen dans le cadre du processus de contrôle de l'ONU qui commencera à fonctionner prochainement. Cependant, elle ne bénéficiera pas du soutien qu'offrent la structure et le mécanisme de contrôle tripartites de l'OIT.

314. Compte tenu de ce qui précède, quelles sont les différentes options qui pourraient être envisagées?

315. Une première option pourrait être de lancer une campagne adaptée, assortie d'une assistance technique structurée en faveur de la ratification des conventions n^{os} 97 et 143 et de l'application des recommandations qui les complètent. Cette campagne pourrait être conjuguée à la promotion en cours de la Convention des Nations Unies, ce qui lui permettrait de bénéficier ainsi de la force des deux organisations. Nonobstant leurs contextes institutionnels différents, ces instruments renferment un ensemble essentiel de principes qui devraient régir la protection des travailleurs migrants; ils constituent donc une base élargie précieuse pour une action immédiate dans ce domaine. Cependant, on ne saurait, en s'en remettant uniquement à ces trois instruments, régler tous les problèmes en suspens en ce qui concerne notamment les migrations irrégulières et temporaires.

316. Il serait possible de combler les lacunes recensées dans les normes actuelles en adoptant un ou plusieurs instruments complémentaires, par exemple sous la forme d'un protocole ou de directives. Dans ce contexte, on pourrait s'inspirer des «Principes directeurs sur les mesures spéciales de protection des travailleurs migrants exerçant une activité de durée limitée» adoptés en 1997¹⁰⁹ et examiner s'il y a lieu de les actualiser ou de les compléter par des directives concernant d'autres catégories vulnérables de travailleurs migrants comme ceux qui sont en situation irrégulière. On pourrait aussi envisager d'élaborer des directives sur la gestion et la bonne gouvernance des migrations internationales qui seraient adaptées à la situation actuelle.

317. Une autre option serait de lancer une action promotionnelle en faveur de toutes les normes pertinentes examinées dans le présent chapitre – y compris les conventions n^{os} 97 et 143. Il s'agirait ainsi de favoriser l'extension de la protection des travailleurs migrants en contribuant à une application plus efficace des normes dans la législation et la pratique nationales.

¹⁰⁹ Voir note de bas de page n^o 88.

318. On pourrait accroître l'efficacité de cette initiative en élaborant un nouvel instrument qui servirait de «moteur» promotionnel, couplé à un mécanisme de suivi et à une assistance technique. Cet instrument – qui pourrait être une recommandation – offrirait une vue cohérente des principes applicables à la protection des travailleurs migrants contenus dans les normes pertinentes et à la bonne gouvernance des migrations internationales dans le contexte de la mondialisation. Le but de cet instrument et son suivi serait d'encourager la mise en œuvre de ces principes. Le suivi reposerait sur la collecte systématique d'informations sur la législation et la pratique des pays, ainsi que sur l'analyse de leur situation, afin d'adapter l'assistance technique à leurs besoins. Les articles 10 et 19¹¹⁰ de la Constitution de l'OIT offrent à cet égard d'amples possibilités.

319. Enfin, il convient aussi de rappeler que, dans le contexte de la discussion de l'étude d'ensemble, en 1999, la Commission de l'application des normes a proposé d'envisager la révision complète des conventions n^{os} 97 et 143 et leur fusion en une convention unique qui tienne compte de la réalité actuelle¹¹¹.

¹¹⁰ Paragr. 5 e), 6 d) et 7 b).

¹¹¹ BIT: Rapport de la Commission de l'application des normes, Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève, 1999, paragr. 174.

Chapitre 5

Activités de l'OIT avec les gouvernements et les partenaires sociaux

5.1. Remarques introductives

320. Dans le présent chapitre sont exposées les grandes lignes des activités de l'OIT en matière de migrations internationales de main-d'œuvre. Les grandes questions d'ordre économique et social qui se posent à ce sujet recourent quasiment tous les domaines de l'action normative et technique de l'OIT. La recherche d'un emploi et de la sécurité socio-économique est le motif principal des migrations de travailleurs, d'où les implications pour la politique de l'emploi, tant dans les pays d'origine que dans les pays de destination. La protection sociale de tous les travailleurs, y compris les travailleurs migrants, est au cœur des travaux de l'OIT, qu'il s'agisse de lutter contre le travail forcé et la discrimination, d'étendre la sécurité sociale, de réduire la pauvreté et de promouvoir le travail décent, de créer des emplois de qualité pour les femmes, de lutter contre la traite des êtres humains, ou d'enrayer le VIH/SIDA. Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, la plupart des normes de l'OIT s'appliquent aux travailleurs migrants. Aujourd'hui, beaucoup d'activités normatives et techniques de l'OIT ont une incidence directe sur les migrations, lesquelles, à leur tour, influencent ces activités.

5.2. Priorités à l'ordre du jour

321. Sept composantes sont fondamentales pour l'élaboration d'une politique de migration de main-d'œuvre. 1) appliquer les normes internationales pour protéger les droits fondamentaux de tous les migrants; 2) surveiller les migrations et la condition des travailleurs migrants; 3) consulter les partenaires sociaux et autres parties prenantes; 4) formuler des politiques et mesures nationales cohérentes, fondées sur les principes de l'OIT; 5) renforcer les capacités administratives de gestion des migrations; 6) prévenir la discrimination et faciliter l'intégration sociale et économique des immigrants; 7) instaurer le dialogue et la coopération aux niveaux régional et international.

322. Les activités du Bureau se sont articulées autour des grandes lignes de ce programme de base. Elles ont été regroupées sous les principaux thèmes suivants:

- établissement d'une base universelle de connaissances 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.

a) **Elaborer la base de connaissances**

323. Les études du BIT sur les migrations et les politiques y afférentes ont longtemps servi de référence aux spécialistes et responsables politiques. Il est possible de les diviser en trois grandes catégories: les études qui mettent en évidence les tendances des migrations, leurs causes et leurs conséquences et les études qui rassemblent des informations sur les politiques et qui les évaluent, qu'il s'agisse des politiques des pays d'accueil ou des pays d'origine. Parmi les toutes premières évaluations des programmes visant les travailleurs invités en Europe occidentale, certaines étaient issues des travaux de recherche du BIT, de même que les premiers rapports sur l'émergence d'un système de migration de la main-d'œuvre dans la région du Golfe. Les études concernant l'expérience acquise par les pays asiatiques d'origine en matière de réglementation de l'embauche et de la migration de la main-d'œuvre contractuelle constituent toujours des points de référence importants pour les pays d'autres régions qui cherchent des modèles pour gérer l'émigration. Pour les pays qui connaissent des formes de migration irrégulières, les travaux de recherche du BIT sur la façon dont fonctionnent les sanctions visant les employeurs et les mesures de régularisation sont particulièrement instructifs. Toutes ces études ont été regroupées sous une forme synthétique dans des recueils en vue de faciliter le rôle consultatif du Bureau.

324. Les demandes de conseils de plus en plus nombreuses émanant des Etats Membres soulignent la nécessité de développer la base de connaissances du BIT surtout dans les régions de migration nouvelles et en plein développement et sur les questions que posent la complexité et la diversité croissantes des mouvements transfrontières à l'ère de la mondialisation.

325. Il y a quelques années, le BIT a mis au point une base de données accessible en ligne sur les migrations internationales de main-d'œuvre; plus de 80 pays y figurent (flux de migration de main-d'œuvre, stocks, caractéristiques de l'emploi). Cette base a été conçue et elle est mise en œuvre en coordination avec l'ONU, l'OCDE et Eurostat pour éviter les chevauchements et favoriser la complémentarité. Le caractère limité des ressources et la pénurie de statistiques nationales ont fait obstacle à son expansion et à une large participation des pays en développement dans certaines régions.

326. Le BIT diffuse les travaux de recherche et les opinions des spécialistes dans deux grandes séries de publications. La série *Cahiers des migrations internationales* expose, depuis le milieu des années soixante-dix, les résultats d'études empiriques sur un vaste éventail de questions – de la pression migratoire en Afrique du Nord aux problèmes d'intégration de la deuxième génération de migrants en Europe; des conditions des mineurs en Afrique du Sud à l'incidence de la CARICOM sur les mouvements de travailleurs dans les Caraïbes. La série *Perspectives des migrations du travail*, lancée en 2003, offre un support à des échanges de vues entre spécialistes sur certaines questions de politique. Ces études et la base de données sur les migrations internationales de main-d'œuvre peuvent être consultées sur le site Web de l'OIT. Documents, articles, données

statistiques et rapports sur les activités pertinentes figurent à l'adresse suivante: www.ilo.org/migrant.

327. NATLEX, la base de données de l'OIT sur la législation du travail, contient aussi des renseignements sur la législation relative aux migrations ainsi que des profils de pays. Cette base de données sera enrichie par les informations envoyées par les pays qui ont répondu à l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre. Beaucoup de répondants ont attiré l'attention sur l'utilité et la valeur d'une telle compilation de lois pour l'élaboration et l'administration des politiques.

328. Les travaux du BIT sur les migrations exploitent aussi une base de renseignements bien plus importante constituée dans le cadre de nombreux programmes de coopération technique dans les bureaux extérieurs et au siège. Il s'agit notamment des programmes par pays visant à promouvoir l'emploi et le travail décent et des études sur la dimension sociale de la mondialisation, l'amélioration des indicateurs clés du marché du travail, le travail des enfants, la multiplication et la diversification des emplois pour les femmes, la traite des êtres humains et le travail forcé, les financements solidaires, les conditions de travail, la gestion des crises, la sécurité sociale, le VIH/SIDA, et sur les conditions de travail dans plusieurs secteurs importants, notamment l'agriculture, la construction, le transport maritime, les communications, le tourisme et la santé.

b) Promouvoir les normes

329. L'acceptation générale des normes et principes de l'OIT et leur intégration dans les politiques nationales, ainsi que dans les traités internationaux constituent toujours l'objectif fondamental du BIT dans ce domaine. Il intervient à différents niveaux, dans les régions et au siège, par des missions consultatives, des programmes de formation et des conférences à l'échelle nationale et régionale, et par des travaux en collaboration avec d'autres organisations internationales et régionales comme le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), le HCR, l'OIM et le Conseil de l'Europe¹.

330. Comme les conventions de l'OIT et la Convention internationale de l'ONU sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ont un objectif commun, le BIT participe depuis 1998 au comité directeur de la campagne mondiale pour la ratification de la Convention des Nations Unies, une initiative interorganisations qui a déjà permis d'obtenir plusieurs ratifications.

c) Le dialogue social

331. Les politiques relatives aux migrations de main-d'œuvre sont susceptibles de bénéficier d'un large soutien si elles sont élaborées avec la participation pleine et entière de ceux qui représentent les intérêts des parties le plus directement touchées, à savoir les employeurs et les travailleurs. Or les structures qui, au niveau national, permettent une participation active des organisations de partenaires sociaux à l'élaboration des politiques et à l'administration des migrations de main-d'œuvre sont encore très peu nombreuses et très disséminées. Aujourd'hui, dans la conception de ses séminaires et

¹ Comme exemples récents, on peut citer des séminaires tripartites sous-régionaux en Afrique (Pretoria, Douala, Dakar, Arusha), des conférences organisées dans le cadre du Programme international sur la politique des migrations (PIM) en Afrique et en Asie centrale, une conférence régionale tripartite en Asie, et les contributions de l'OIT à des conférences régionales en Amérique centrale et en Amérique du Sud (San José, Lima, Santiago, Montevideo).

activités connexes, le BIT s'attache à préparer les partenaires tripartites à ce rôle. Le Bureau a même facilité la participation d'organisations régionales et nationales d'employeurs et de travailleurs à des activités récentes organisées sous les auspices d'organisations extérieures². ACTRAV a désigné un fonctionnaire servant de point de contact pour les questions de migration et publié en 2003 un numéro spécial d'*Education ouvrière* qui traite de la situation des travailleurs migrants et du rôle que peuvent jouer les organisations de travailleurs pour l'améliorer.

d) La coopération technique

332. La coopération technique est aujourd'hui pour l'OIT un moyen d'action très important au service de sa mission. Des financements extérieurs ont permis au BIT d'offrir aux Etats Membres une assistance technique plus consistante en matière d'élaboration des politiques et d'administration des migrations de main-d'œuvre. Dans le cadre de projets régionaux mis en œuvre en Asie, en Afrique du Nord et en Europe centrale et orientale, il a par exemple pu répondre d'une manière efficace et rentable à des besoins communs en matière d'information et de formation à la gestion des migrations de main-d'œuvre. Ces projets ont appuyé l'établissement de réseaux entre les ministères du Travail qui se sont maintenus longtemps après le tarissement des financements extérieurs. Grâce à la coopération technique, les gouvernements ont pu asseoir leurs politiques nationales sur une base solide en tenant compte de la situation du marché du travail, aux niveaux national et international, en alignant leurs normes sur les normes internationales et en favorisant le dialogue social.

Encadré 5.1.

Travaux consultatifs sur les migrations de main-d'œuvre

La coopération technique de l'OIT revêt deux dimensions. L'une prend la forme de missions de conseil, de séminaires et de projets de courte durée organisés à la demande des Etats Membres pour répondre à des besoins et situations spécifiques. Les missions entreprises ces dernières années ont porté sur des questions générales concernant l'amélioration de la politique nationale des migrations (Bahreïn, Bulgarie, République de Corée, Costa Rica, République islamique d'Iran, Koweït, Thaïlande); l'élaboration d'une législation (Azerbaïdjan, Géorgie, Turquie); l'établissement de dispositifs de protection des ressortissants nationaux qui partent à l'étranger (Albanie, Bangladesh, Chine, Indonésie, Mongolie, Népal). Des demandes similaires ont été reçues des pays suivants: Arménie, Equateur, Timor-Oriental, Maurice, Pologne, Serbie-et-Monténégro.

L'autre forme de coopération technique a trait aux questions multilatérales concernant la migration. Ainsi, les pays de l'ANASE ont sollicité l'avis du Bureau sur la faisabilité d'un accord régional sur la sécurité sociale pour les travailleurs migrants. Le projet préparé il y a quelques années n'a pas encore fait l'objet d'un consensus. Plus récemment, les tendances des mouvements transfrontières dans la Communauté des Caraïbes ont fait l'objet d'une évaluation visant à recenser les domaines dans lesquels les intérêts convergent pour favoriser l'intégration du marché du travail. Le Conseil de coopération du Golfe a sollicité des conseils et des informations sur l'expérience des autres régions en matière d'intégration du marché du travail. Les recherches sur les conséquences politiques de la libéralisation des mouvements transfrontières et de l'autorisation de la libre circulation de la main-d'œuvre seront très importantes pour les futurs travaux consultatifs du Bureau.

² Conférence du PIM en Afrique de l'Est et de l'Ouest et en Asie centrale.

333. Le projet intitulé «Initiative relative aux migrations de la main-d'œuvre africaine» et financé par l'Union européenne doit démarrer en mars 2004. Il vise à appuyer l'élaboration des politiques dans les cinq pays du Maghreb, les trois pays de la Communauté de l'Afrique orientale et les États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine. Ces trois programmes sous-régionaux visent principalement à renforcer la collecte et l'analyse de données, à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre dans le cadre des processus d'intégration régionale, à traiter le problème de l'exode des cerveaux et à prévenir l'exploitation et la discrimination, l'objectif global étant de stimuler le développement. Un projet similaire est engagé conjointement avec l'OIM dans la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Une approche régionale intégrée est aussi prévue pour l'Asie centrale, le Caucase et plusieurs pays d'Europe orientale.

334. Deux autres projets de moindre envergure ont récemment démarré. L'un, qui a été lancé à la fin de 2003 avec l'appui de Ireland Aid, vise à aider les gouvernements de l'Albanie, de la République de Moldova et de la Roumanie à élaborer des programmes nationaux sur les migrations de main-d'œuvre et à lutter contre la traite des êtres humains. L'autre vise à renforcer les capacités nationales de gestion des flux de migration de main-d'œuvre au Cambodge, en République démocratique populaire lao, en Mongolie et en Thaïlande. Il a été lancé au début de 2004 sous les auspices du Partenariat stratégique entre la République de Corée et l'OIT.

335. Comme exemple de coopération technique au niveau des pays, on peut citer un projet, appuyé par le ministère italien du Travail et de la Protection sociale, destiné à évaluer les difficultés auxquelles se heurtent les travailleurs migrants en Italie en raison de la discrimination. Des travaux de recherche ont été entrepris en 2003 dans trois villes italiennes, à l'aide de la méthode utilisée dans des études antérieures du BIT en Allemagne, en Belgique, en Espagne et aux Pays-Bas, pour mesurer la discrimination dans l'accès à l'emploi que subissent les travailleurs immigrés et les travailleurs appartenant à des minorités ethniques. Les conclusions aideront le gouvernement italien et les partenaires sociaux à mieux lutter contre la discrimination dans l'emploi et à mettre en œuvre la directive de l'UE sur l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (Directive 2000/43/CE du Conseil).

336. Un projet de coopération technique destiné à renforcer la coopération tripartite pour faciliter l'intégration des travailleurs migrants et lutter contre la discrimination à leur rencontre en Europe sera lancé au milieu de 2004 avec l'appui d'un fonds de l'Union européenne. Le projet sera fondé sur des travaux antérieurs du Bureau relatifs à un recueil de «bonnes pratiques» des employeurs, des syndicats, des gouvernements et des ONG en matière de lutte contre la discrimination dans la plupart des pays européens. Ces travaux seront accessibles «en ligne» dès mars 2004. Un guide pratique et d'autres matériels seront publiés pour aider les mandants à mener une action efficace contre la discrimination.

e) Renforcer les capacités

337. Le Bureau, en collaboration avec le Centre international de formation de l'OIT à Turin, a mis en place un module de formation tripartite sur les migrations de main-d'œuvre qui combine discussion interactive avec des experts, validation de l'expérience acquise par les participants et élaboration collective de plans avec engagement pour le suivi. Des séminaires sous-régionaux tripartites fondés sur cette approche se sont tenus en Afrique australe, en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest en 2002-03 sur le thème du renforcement des capacités. Des séminaires régionaux thématiques sont prévus pour

l'Afrique et l'Amérique latine en 2004. Le Centre international de formation a aussi entrepris de promouvoir les instruments de l'OIT sur les migrations pour l'emploi au travers de plusieurs cours spécialement conçus pour les administrateurs des politiques de migration et, dans plusieurs cas, spécifiquement pour ceux qui sont chargés des questions de travail.

338. Dans les conférences organisées par le programme interinstitutions auxquelles il a participé, le BIT a insisté sur l'importance primordiale du thème de l'emploi dans la problématique de la migration et sur les éléments clés – d'ordre normatif, politique et administratif –, à prendre en compte pour élaborer une saine politique de la migration. Ces activités (Dakar, 2001; Nairobi, 2002; Istanbul, 2003; Addis-Abeba, 2003; Bichkek, 2004) ont associé de hauts fonctionnaires ministériels (Affaires étrangères, Intérieur, autres) de 65 pays (Afrique de l'Ouest, Asie centrale, Caucase et pays voisins, Afrique orientale, Corne de l'Afrique).

f) Programmes d'action spéciaux

339. Certains programmes et initiatives de l'OIT à l'échelle mondiale revêtent une importance particulière pour les enjeux les plus complexes touchant à la protection dans le domaine des migrations. Ces programmes facilitent la compréhension mutuelle, la coopération et la coordination de l'action au-delà des frontières; ils attirent des ressources et focalisent l'attention comme aucune initiative à l'échelle nationale ou régionale n'a pu le faire.

340. Sous les auspices de l'IPEC, sept grands projets régionaux couvrant plus de 45 pays sont opérationnels, en Asie du Sud, en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, en Amérique centrale, dans la République dominicaine, en Amérique du Sud, en Europe orientale et dans les Balkans, et dans la sous-région du grand Mékong. Conçus selon une approche intégrée, ces projets visent à prévenir l'exploitation de la main-d'œuvre enfantine et à soustraire les enfants astreints au travail en s'attaquant aux racines du phénomène: la pauvreté, le manque d'instruction et l'absence de travail décent pour les adultes.

341. En 2001-02, des études sur la discrimination dont font l'objet les travailleuses migrantes ont été menées sous les auspices de GENPROM (Département de promotion des questions de genre) dans les pays suivants: Bolivie, Costa Rica, Emirats arabes unis, Ethiopie, Italie, Japon, Nicaragua, Nigéria, Philippines, Roumanie, Sri Lanka. Ces études, qui fournissent des enseignements précieux sur leur situation et sur les moyens de les aider à divers stades du processus migratoire, ont été utilisées pour des séminaires de formation au Centre de Turin visant à définir des stratégies contre la traite et des conseils sur l'élaboration d'une politique en la matière. En 2003, le BIT a diffusé un recueil intitulé *Information Guide on Women Migrant Workers*, inspiré des bonnes pratiques attestées dans les onze pays susmentionnés; ce guide vise à aider les institutions publiques, les organisations de travailleurs et d'employeurs ainsi que les ONG dans tous les pays à améliorer la protection des migrantes, à prévenir la traite et à lutter contre l'exploitation et les mauvais traitements dont elles sont victimes.

342. Enfin, le Programme de l'OIT sur le VIH/SIDA et le monde du travail (ILO/AIDS) s'est attaché à recenser les problèmes et les solutions concernant les risques de propagation du VIH/SIDA dans les populations mobiles et chez les travailleurs migrants; en collaboration avec l'ONUSIDA, l'OMS et l'OIM, le Bureau a participé à des recherches et des actions de sensibilisation.

Encadré 5.2.

Programme d'action spécial visant à combattre le travail forcé

Ce programme mondial s'occupe du trafic de main-d'œuvre et plus particulièrement du travail forcé. Il mène des études sur les caractéristiques et les conséquences de la traite des travailleurs migrants dans plusieurs pays d'Asie et d'Europe et a publié en mai 2003 un document de synthèse intitulé *Trafficking in Human Beings: New Approaches to Combating the Problem*. Le programme aborde la traite des êtres humains sous l'angle élargi du marché du travail, tant dans les pays d'origine que dans les pays de destination, en s'efforçant d'associer les acteurs et les institutions clés du monde du travail à son combat. Il examine les aspects relatifs à la demande comme à l'offre, et cherche à déterminer le degré de coercition auquel les migrants sont soumis à l'embauche et dans les conditions d'emploi dans certains secteurs de l'économie. Beaucoup de partenaires se sont félicités de cette démarche qui fait de l'intervention sur le marché du travail le vecteur du combat contre le trafic de main-d'œuvre. Des séminaires de formation ont eu lieu à Bucarest et à Turin au début de 2004 à l'intention de fonctionnaires des administrations du travail de pays d'Europe centrale et orientale. Des projets opérationnels axés à la fois sur les pays d'origine et les pays d'accueil ont commencé en Europe, en Asie centrale, en Afrique de l'Ouest et en Asie du Sud-Est. Des Etats Membres bénéficient d'une assistance technique sur l'identification des cas de travail forcé dans le cadre de la nouvelle législation destinée à lutter contre la traite et des mesures visant à en assurer le respect.

g) Promouvoir la coopération internationale

343. La grande majorité des migrants étant des actifs, l'OIT a un rôle essentiel à jouer pour promouvoir la coopération internationale dans la gestion des migrations. Celles-ci s'expliquent en grande partie par les disparités économiques d'un pays à l'autre, le manque de possibilités d'emploi dans certains et la situation du marché du travail. L'une des grandes questions qui se posent à la communauté internationale est celle de la protection des migrants contre l'exploitation. C'est notamment parce que le débat politique international envisage de plus en plus la migration sous l'angle de l'emploi et de l'économie plutôt que sous l'angle de la sécurité que les activités de l'OIT dans ce domaine s'intensifient.

344. Les Nations Unies sont la tribune la plus à même de mettre en place la coopération. Le BIT a soulevé les questions concernant les migrations et les droits des travailleurs devant la Commission des droits de l'homme et l'Assemblée générale. Il a communiqué des informations et prodigué des conseils au Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants et à la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits des migrants. Le Bureau coopère activement avec d'autres institutions des Nations Unies ainsi qu'avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) aux niveaux politique et technique, dans le cadre d'activités bilatérales et de forums multilatéraux tels que le Groupe de contact des organisations intergouvernementales sur la traite des êtres humains et l'immigration clandestine. Qui plus est, le Directeur général du BIT est cofondateur du Groupe de Genève sur la question migratoire, association informelle des directeurs exécutifs des institutions de l'ONU et autres institutions internationales sises à Genève qui traitent des questions des migrations et des réfugiés.

345. Des gouvernements et des organisations internationales sont à l'origine d'initiatives récentes visant à créer un cadre multilatéral de coopération pour la gestion des migrations. L'OIT est un membre actif du comité directeur de l'Initiative de Berne, lancée par le gouvernement suisse et soutenue par plusieurs autres, qui vise, par l'action multilatérale, à améliorer la gouvernance mondiale en la matière. Le BIT parraine également le Programme international sur la politique des migrations conjointement avec

le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), l'OIM et l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR). L'initiative la plus récente est l'établissement de la Commission mondiale sur les migrations internationales par plusieurs gouvernements, notamment ceux de la Suède et de la Suisse.

346. Le BIT s'est efforcé de renforcer la coordination avec les structures régionales également. Vers la fin de 2003, il a été convenu que la migration constituait l'un des cinq domaines prioritaires pour la mise en œuvre du partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'OIT nouvellement établi. Le BIT a contribué à l'élaboration du projet de cadre stratégique pour une politique de la migration en Afrique. Le Comité européen sur les migrations (CDMG) du Conseil de l'Europe a activement sollicité ses avis. En outre, de hauts fonctionnaires du BIT sont intervenus en 2003 à la Conférence ministérielle du dialogue 5+5 sur la migration en Méditerranée occidentale (Rabat) et, en 2002, à la septième Conférence des ministres européens responsables des questions de migration (Helsinki), à la Conférence hémisphérique sur la migration internationale: les droits de l'homme et le trafic d'êtres humains dans les Amériques (Santiago du Chili), et aux conférences régionales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui ont eu lieu, pour l'Europe, à Berlin et, pour l'Asie-Pacifique, à Manille.

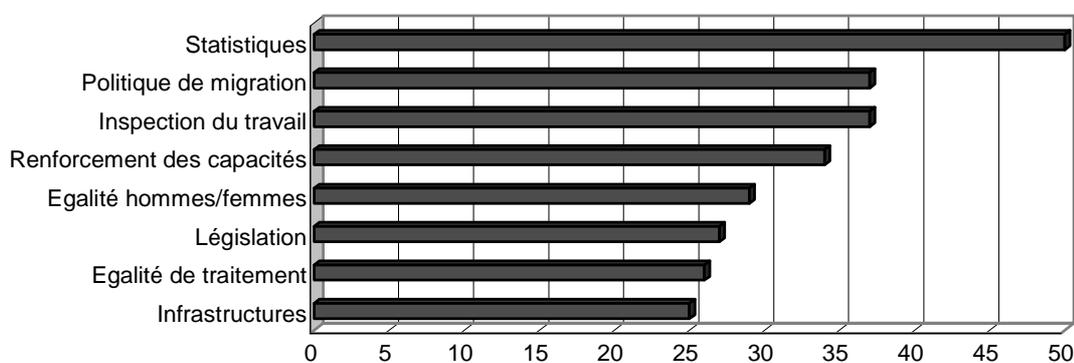
5.3. Programme intégré

347. Pour affronter les problèmes que soulèvent les migrations, il y a lieu de tirer parti du large éventail de compétences qui existe au BIT, de ses programmes et activités dans les différents départements, au siège comme dans les bureaux extérieurs. Les activités que mène le 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.

348. 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. Ce service recense les questions à traiter et s'attache à mobiliser, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation, les connaissances, qualifications et ressources financières requises à cet effet. 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.

349. Il ressort de l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre que les Etats Membres sont très demandeurs de coopération technique (voir figure 5.1). Les réponses se répartissent ainsi: amélioration des statistiques relatives aux migrations (47); élaboration d'une politique des migrations de main-d'œuvre (32); réexamen ou réforme de la législation (22); mise en place d'infrastructures administratives nationales (22); renforcement des capacités des organisations d'employeurs et de travailleurs (29); renforcement de l'inspection du travail (33); promotion de l'égalité de traitement (22); égalité entre hommes et femmes dans la politique ou la pratique (24). Plusieurs pays ont fait part d'un besoin spécifique de coopération technique dans un ou deux domaines tandis qu'une vingtaine ont indiqué tous les domaines. La plupart des réponses reçues directement de plusieurs fédérations nationales de syndicats ont aussi exprimé un besoin d'assistance dans plusieurs ou dans tous les domaines. Les représentants des employeurs ont beaucoup insisté sur les besoins des entreprises sur les marchés du travail.

Figure 5.1. Coopération technique requise du BIT (nombre de répondants)



Source: Enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre, 2003.

350. Une proportion croissante des activités sur la migration est mise en œuvre par les bureaux extérieurs. La migration figure comme priorité essentielle dans les plans convenus pour l'Asie et le Moyen-Orient; elle a été expressément incluse dans les plans concernant l'Afrique, l'Europe et l'Amérique latine lors de l'exercice conjoint de planification des programmes du BIT qui a lieu en novembre 2003.

351. 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 vertu des principes de la non-discrimination et de l'égalité, quels que soient le sexe, l'identité ethnique et la religion; dans la 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.

352. 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. Une campagne contre la discrimination a été menée aux niveaux régional et fédéral avec la participation des trois fédérations nationales de syndicats et de la Fédération nationale des employeurs. 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 pour les syndicats et les entreprises.

353. Son action contre la traite des enfants a valu à l'OIT une reconnaissance au niveau international de son rôle, de sa méthode et des résultats obtenus (Congrès mondial de Yokohama contre l'exploitation sexuelle des enfants, Assemblée générale des Nations Unies), une demande accrue de coopération technique et de services consultatifs dans différentes régions, et des promesses de la part des donateurs de financer des projets de grande envergure dans ce domaine.

354. A Maurice, le ministère du Travail et de l'Industrie a attribué à l'OIT, à la valeur de ses principes et de ses normes, ainsi que de ses activités de formation, le mérite de la décision qu'il a prise de créer une équipe spéciale pour les expatriés, chargée de surveiller tous les aspects de l'emploi des travailleurs étrangers. En Mongolie, le ministère du Travail a lancé le programme d'action adopté dans le cadre de l'atelier du BIT sur l'emploi à l'étranger (2002) qui prévoit une surveillance étroite des activités des organismes de placement.

5.4. Conclusions préliminaires

355. Cet exposé des activités de l'OIT illustre la pertinence de son action normative et de sa coopération technique appliquées au vaste domaine des migrations. Il souligne que la migration de la main-d'œuvre est au cœur de la mission de l'OIT et suggère qu'elle a donc un rôle clé à jouer dans la recherche de solutions aux problèmes qui se posent à la communauté internationale. Il est essentiel que les mandants tripartites participent davantage aux diverses initiatives régionales et mondiales touchant à la coopération sur la gestion de la migration.

356. L'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre indique que les Etats Membres souhaitent une expansion de la coopération technique dans le domaine de la migration. Afin d'appuyer et d'assurer la continuité de ces activités, ainsi que des initiatives aux niveaux régional et international que l'OIT pourrait souhaiter prendre à l'avenir, notamment à l'issue de la discussion générale à la Conférence, il y aurait lieu de reconsidérer les ressources consacrées au Programme des migrations internationales.

Chapitre 6

Gérer les migrations

6.1. Remarques introductives

357. 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 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.

358. 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 leur planification¹.

359. Le présent chapitre, rédigé à partir de l'expérience de nombreux pays et des réponses à l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre, étudie les possibilités d'améliorer la gestion des migrations. Les décisions concernant les politiques migratoires sont difficilement réversibles, et elles doivent donc se fonder sur un consensus quant aux intérêts à long terme. Comme, par ailleurs, les migrations peuvent impliquer des pertes et des gains, tant pour les individus que pour les pays d'origine et les pays de destination, il faut trouver les moyens d'en répartir les avantages de façon plus équitable.

360. Pour être viables, les politiques doivent donc être fondées sur un débat ouvert et un dialogue social entre les principales parties prenantes et être compatibles avec les politiques suivies dans d'autres sphères de la gestion publique, en particulier l'économie et la promotion de la stabilité politique. Il est de la nature des démocraties libérales de présenter de fortes différences quant aux orientations politiques et à la façon dont elles doivent être gérées. C'est aux dirigeants politiques qu'il incombe d'informer et d'éduquer le public sur les implications et les conséquences des migrations. Les politiques doivent être transparentes et cohérentes tout en étant appliquées avec suffisamment de souplesse pour permettre aux décideurs de tirer les enseignements de l'expérience.

¹ Voir S. Spencer (ouvrage publié sous la direction de): *The Politics of Migration: Managing opportunity, conflict and change*. Numéro spécial de *The Political Quarterly* (Oxford, Blackwell Publishing, 2003).

361. Le présent chapitre soutient également que, si nombre d'éléments de la politique de l'immigration resteront du ressort des Etats, une approche plus multilatérale s'impose. Les approches unilatérales actuelles se révèlent incapables de faire face à la mobilité croissante des personnes qui traversent les frontières pour des raisons diverses: tourisme, travail, affaires, études, asile. Le nombre toujours plus élevé des populations en situation irrégulière témoigne de cet échec. Pour protéger les travailleurs migrants, l'OIT devra dépasser le cadre de ses activités normatives pour promouvoir activement, en partenariat avec les autres organisations internationales, des programmes coopératifs de gestion des migrations.

6.2. Choix des grandes orientations

362. L'histoire modèle et restreint les choix en matière de politique migratoire. A cause des guerres, par exemple, les frontières politiques ont souvent été dessinées et redessinées, de telle sorte que, même sans migrer, certains se retrouvent parfois sur le territoire d'un autre pays que celui où ils sont nés. Les anciens régimes coloniaux ont également joué un rôle, puisqu'ils ont généralement autorisé la libre circulation entre le centre de l'empire et les colonies, créant ainsi des flux migratoires qui ont modifié le caractère ethnique des pays d'origine et des pays de destination. Enfin, les gouvernements font également des choix délibérés qui influent sur les migrations lorsqu'ils adoptent des frontières communes, comme cela s'est produit avec l'Union européenne qui garantit aujourd'hui la libre circulation des nationaux de tous ses Etats membres.

363. Les politiques migratoires portent la marque d'un compromis entre des intérêts et des objectifs différents et parfois contradictoires. Le regroupement familial demeure une valeur importante qui sous-tend les priorités en matière d'immigration de la plupart des pays, mais il doit être mis en balance avec les préoccupations des employeurs, qui souhaitent voir l'adoption d'une politique permettant de répondre à la pénurie de main-d'œuvre. Les programmes d'accueil temporaire de main-d'œuvre étrangère sont faits pour pallier les pénuries cycliques de main-d'œuvre, mais le maintien de ces politiques peut impliquer une limitation inacceptable des droits des travailleurs. L'admission de travailleurs étrangers hautement qualifiés peut être considérée comme un impératif pour maintenir la compétitivité mondiale dans certaines branches d'activité ou comme un moyen de stimuler la croissance, mais elle risque de se heurter à l'opposition des travailleurs nationaux, qui craignent pour leur salaire.

364. Comme ces politiques ont des implications à long terme qui vont au-delà des effets escomptés, le choix d'une orientation revêt une importance critique. Dans les années cinquante, en raison d'un redressement économique rapide, l'Allemagne et le Japon, par exemple, ont dû faire face à un début de pénurie de main-d'œuvre, mais ils ont adopté des solutions très différentes. Le Japon a décidé de ne pas ouvrir ses frontières à la main-d'œuvre étrangère et de recourir à divers moyens d'action pour inciter les entreprises japonaises à adopter des procédés permettant de réaliser des économies de main-d'œuvre, puis pour se servir de l'investissement direct étranger pour délocaliser la production dans des pays où les salaires étaient moins élevés. La République fédérale d'Allemagne connaissait également une croissance économique rapide associée au plein emploi et à une diminution de sa main-d'œuvre. Les responsables allemands de la planification, contrairement à ceux du Japon, étaient réticents à tout miser sur la mécanisation et la rationalisation, craignant qu'elles ne compromettent un redressement jugé fragile. Estimant que l'importation temporaire de main-d'œuvre serait moins risquée, les

dirigeants allemands se sont donc lancés dans le programme désormais bien connu du *Gastarbeiter* ou «travailleur invité».

6.3. Vers une cohérence accrue des politiques

365. L'un des plus grands défis que présente la gestion des migrations est la cohérence des politiques. Au minimum, cette cohérence consiste d'abord à faire en sorte que les politiques migratoires répondent aux exigences à long terme de l'économie et de la société et qu'elles ne subissent pas les aléas des changements de gouvernement. Au sens large, elle consiste à faire en sorte que les politiques et les programmes, tant dans le secteur des migrations qu'ailleurs, ne se nuisent pas mutuellement, directement ou en raison de conséquences imprévues. Les gouvernements devraient prendre des mesures propres à favoriser les migrations légales, en faisant en sorte que les salaires des travailleurs étrangers soient égaux à ceux des travailleurs locaux et en ayant recours à des sanctions et à d'autres moyens pour décourager l'emploi des travailleurs en situation irrégulière.

366. Certains échecs s'expliquent par des attentes irréalistes quant à la possibilité de moduler l'immigration en fonction des cycles économiques. En fait, il est rarement possible d'ouvrir et de fermer les vannes de l'immigration comme un robinet. Il est également possible que les décideurs aient cru à tort que les programmes d'immigration temporaire n'auraient aucune répercussion sur les salaires relatifs ou sur le rendement des capitaux et autres actifs. En fait, les entreprises ajustent leur stratégie de production et structurent les emplois qu'elles créent en fonction de leurs attentes en matière de disponibilité et de coût de la main-d'œuvre; une fois qu'elles ont pris des décisions d'investissement en partant de l'hypothèse qu'elles pourraient continuer à disposer de main-d'œuvre étrangère, il est normal qu'elles s'opposent aux changements de politique qui réduiraient leur accès à cet apport.

367. 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. Ces politiques, qui visent à faire des migrations une mesure anticyclique destinée à pallier les hauts et les bas du marché de l'emploi, ont échoué partout où elles ont été tentées. La raison en a été résumée en 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.

368. Le manque de cohérence en politique est souvent le reflet de pressions contradictoires sur les dirigeants politiques qui ont peur de perdre le soutien de leurs électeurs. L'une des conséquences de ce phénomène est la contradiction 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.

Souplesse dans l'application des décisions

369. La cohérence ne signifie cependant pas que l'application de la politique migratoire doive être rigide. Comme nombre d'autorités nationales en ont fait l'expérience, certaines mesures bien conçues peuvent ne pas produire les résultats escomptés parce qu'il est difficile de prévoir les réactions des principaux acteurs du marché du travail. Aux Etats-Unis, par exemple, le visa H1B a été instauré pour répondre aux besoins du secteur privé en travailleurs hautement qualifiés lorsque ces derniers ne pouvaient être trouvés sur le marché du travail national. Toutefois, pour les «rabatteurs de main-d'œuvre» qui recrutaient des travailleurs étrangers qualifiés et leur procuraient un emploi aux Etats-Unis, il était avantageux d'obtenir autant de visas que possible, indépendamment de la demande, et de faire venir des travailleurs étrangers même lorsqu'il n'y avait pas d'emploi pour eux².

370. Les politiques doivent toujours être ajustées en fonction des circonstances et des changements d'objectif. L'expérience montre qu'on parvient rarement à planifier les migrations, comme en témoigne le programme allemand relatif aux *Gastarbeiter* ou l'ancienne politique australienne consistant à garder l'Australie blanche et britannique. Les circonstances changent, et les résultats des migrations peuvent être fort éloignés des objectifs premiers qui sous-tendaient une politique, ce qui n'est pas forcément un signe d'échec.

6.4. Valeur du dialogue social

371. A tort ou à raison, on a tendance à croire que les migrations portent préjudice à certains groupes, en particulier aux travailleurs les moins qualifiés et les plus âgés, qui sont licenciés ou voient leur salaire diminuer. Les migrations sont aussi rendues responsables de toutes sortes de maux sociaux et économiques, depuis le chômage des nationaux jusqu'aux drogues illicites, à la criminalité, au terrorisme et au VIH/SIDA. Etant donné que les migrants ont rarement la possibilité de se défendre, ils sont devenus des cibles faciles pour les groupes extrémistes qui s'efforcent de réaliser leur programme politique. Peu de responsables politiques souhaitent prendre des risques sur une question aussi controversée et, durant les périodes de crise économique, ils peuvent être tentés de rapatrier les travailleurs étrangers et de fermer les vannes de l'immigration. C'est ce qui s'est passé récemment en Asie du Sud-Est à la suite de la crise financière asiatique de 1997, par exemple, mais cela s'est également produit dans d'autres parties du monde. Même les partis politiques les plus responsables jouent parfois la «carte de l'immigration» pour gagner des voix.

372. Pour soustraire les politiques migratoires aux revendications populistes, il faudra mener un débat éclairé qui soit susceptible d'entraîner un vaste consensus social entre les représentants de ceux qui ont à gagner et de ceux qui ont à perdre, à savoir les employeurs, les travailleurs et le gouvernement, qui représentent la société dans son ensemble. Le dialogue social peut contribuer à mettre en place une approche solide qui

² P. Martin et M.I. Abella: *Globalization and Guest Workers: Migration for employment in the 21st century* (à paraître).

fasse l'objet d'un large soutien. Les réponses à l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre montrent que, lorsqu'ils modifient les lois ou adoptent des projets de loi relatifs à l'immigration, la plupart des pays organisent régulièrement des consultations avec les organisations représentatives d'employeurs ou de travailleurs. En revanche, il est rare que la formulation des mesures, lois et réglementations régissant les migrations s'effectue dans le cadre de structures tripartites formellement établies.

373. Ce type de dialogue est également nécessaire dans les pays d'origine, particulièrement lorsque le gouvernement est chargé de réglementer le recrutement et l'emploi des nationaux. Il peut y avoir là aussi des gagnants et des perdants. Les travailleurs migrants et leurs familles y gagnent, mais la société qu'ils quittent peut y perdre, particulièrement avec l'émigration des travailleurs qualifiés. Lorsque la Jamaïque, par exemple, a perdu les deux tiers de ses infirmières au profit d'autres pays, les hôpitaux n'ont plus été en mesure d'assurer la même qualité de soins; et, lorsque le Pakistan a perdu ses meilleurs maçons et ses meilleurs charpentiers au profit des Etats du Golfe, dans les années soixante-dix et quatre-vingt, il a aussi perdu les travailleurs les plus expérimentés qui pouvaient transmettre leur savoir-faire aux apprentis, portant ainsi un coup aux systèmes de formation informels. Il n'est pas surprenant que les industries nationales des pays d'origine qui perdent un personnel qualifié soient peu enclines à investir dans le développement des compétences autres que celles qui sont propres à l'entreprise.

374. Lorsqu'un pays d'origine met en place des mesures et des structures permettant de gérer l'émigration, les travailleurs choisissent en général d'émigrer par les voies légales et sont donc mieux protégés. Les Philippines en sont un bon exemple. Il existe dans le pays deux organismes chargés de la politique et de l'administration des migrations, l'Agence philippine d'emploi à l'étranger (POEA) et l'Agence de protection sociale des travailleurs expatriés (OWWA) au sein desquelles le gouvernement a institué des comités consultatifs tripartites. La POEA a de nombreuses innovations à son actif, notamment la mesure consistant à rendre les bureaux d'embauche privés et les employeurs étrangers conjointement responsables des violations de contrats, combinée à des incitations et à des primes pour bons résultats, ainsi qu'à l'introduction d'un système d'approbation de contrat sur Internet. Il s'ensuit que les travailleurs philippins sont parmi les plus recherchés à l'étranger et qu'ils reçoivent des salaires plus élevés que leurs homologues d'autres pays.

6.5. Faire coïncider l'admission de main-d'œuvre étrangère et les besoins économiques

375. Toutes les politiques migratoires ne sont pas motivées par la pénurie de main-d'œuvre. Les Etats-Unis, le Canada et l'Australie favorisent traditionnellement l'immigration à long terme, et l'un des facteurs clés de leur politique migratoire consiste à faciliter le regroupement familial. Même en Europe, après la fin des programmes relatifs aux «travailleurs invités» au début des années soixante-dix, les gouvernements ont continué à autoriser le regroupement familial, qui est pratiquement devenu la seule voie légale d'immigration pour les ressortissants des pays qui n'appartiennent pas à l'UE. Toutefois, dans les années quatre-vingt-dix, grâce aux immenses investissements consentis dans l'informatique, la plupart des gouvernements ont cherché à recourir à l'immigration pour pallier les pénuries de main-d'œuvre, ravivant ainsi les débats sur la possibilité pour les Etats de faire coïncider leur politique migratoire avec les besoins à court et long terme de leur économie.

376. Les principales raisons habituellement avancées pour accroître l'offre de main-d'œuvre par le biais de l'immigration sont les suivantes:

- *Répondre à une demande temporaire de travailleurs.* Conviction que le déficit de main-d'œuvre est temporaire et qu'il sera comblé un jour par les travailleurs nationaux, notamment les étudiants actuellement en formation.
- *Appuyer les industries stratégiques.* Certains secteurs d'activité déficitaires en main-d'œuvre ont une valeur stratégique qui pourrait être perdue s'ils partaient à l'étranger ou se développaient plus lentement du fait de cette pénurie.
- *Créer une main-d'œuvre mondiale.* Nécessité de former des travailleurs étrangers pour les succursales ou les filiales à l'étranger dans le cadre de la création d'une main-d'œuvre mondiale.
- *Eviter l'inflation.* Enrayer dans une activité, une profession ou un secteur une inflation salariale qui risquerait de s'étendre à d'autres marchés du travail ou d'entraîner une augmentation des prix à la consommation.

377. Ces raisons expliquent pourquoi les pays peuvent choisir d'ouvrir leurs frontières, mais elles n'indiquent pas le nombre de migrants qu'ils devraient accepter. Planifier l'immigration pour répondre aux exigences du marché du travail peut se faire selon différentes voies. Les pays d'immigration traditionnels comme le Canada et l'Australie n'embauchent pas uniquement des immigrés pour des emplois précis ou en raison de pénuries temporaires de main-d'œuvre mais les choisissent aussi en fonction de leur capacité à s'intégrer à long terme sur le marché du travail; aussi les migrants qui sont reçus aux tests d'admission à points sont-ils libres de choisir leur emploi et d'en changer comme ils le souhaitent.

378. D'autres pays font davantage d'efforts pour faire coïncider l'admission des travailleurs étrangers avec les besoins du marché du travail. C'est là une entreprise complexe. Il est difficile d'évaluer le déficit de main-d'œuvre de chaque profession à un moment donné pour une région donnée d'un pays, si bien que les gouvernements ont inévitablement recours à des tests simples du marché du travail et laissent aux agences une grande latitude pour gérer les courants migratoires en fonction du marché du travail. Les gouvernements optent parfois pour le laisser-faire. Certains font peser sur l'entreprise la charge de prouver qu'il n'y a pas de travailleurs nationaux disponibles pour un emploi donné et qu'ils ont publié des avis de vacance de poste sans trouver de nationaux qualifiés. Cette façon de procéder peut être longue et coûteuse. Dans d'autres cas, comme aux Etats-Unis, les employeurs attestent simplement qu'ils ont besoin de travailleurs et qu'ils sont prêts à verser les salaires usuels; il n'y a généralement pas alors de mesures coercitives, sauf en cas de plainte.

379. D'autres pays découragent l'emploi de travailleurs étrangers de façon différente. Singapour, par exemple, oblige les employeurs à payer un droit ou une taxe sur les travailleurs étrangers³. D'autres offrent aux travailleurs étrangers une prime par rapport au salaire des nationaux, comme à Bahreïn, au Kazakhstan, en Pologne, au Sénégal, en Slovaquie et en République tchèque. Mais l'une des façons les plus courantes d'interdire aux employeurs de faire appel à une main-d'œuvre étrangère bon marché consiste à les obliger à verser aux travailleurs migrants un salaire au moins égal à celui des nationaux.

³ Voir M. Ruhs: *Temporary foreign worker programmes: Policies, adverse consequences, and the need to make them work* (Genève, BIT, Secteur de la protection sociale, *Perspectives des migrations du travail*, n° 6, 2003).

Encadré 6.1.**Période minimale d'attente pour faire valoir une pénurie**

La période pendant laquelle les employeurs doivent proposer les emplois aux travailleurs nationaux varie d'un pays à l'autre. A Maurice et en Tunisie, par exemple, les employeurs doivent prouver qu'il existe un manque de candidats qualifiés après avoir publié l'avis de vacance de poste pendant deux semaines; cette période est de trois semaines au Liban, de quatre semaines en République de Corée, en Irlande, en Pologne et au Royaume-Uni, de cinq semaines au Portugal et de cinq à douze semaines aux Pays-Bas. Dans certains pays, toutefois, comme en Belgique, la charge de la preuve incombe à l'autorité compétente, qui doit démontrer qu'il n'y a pas de pénurie de main-d'œuvre.

Source: Enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre 2003.

Fixer des quotas

380. Certains pays ont fixé des quotas de travailleurs étrangers, quotas qui peuvent s'appliquer à des parties spécifiques du pays ou, plus couramment, à certaines professions dans des secteurs donnés comme l'agriculture, l'industrie ou l'hôtellerie et le tourisme. L'Autriche, par exemple, applique des quotas de travailleurs saisonniers dans le tourisme et l'agriculture. La République de Corée, la France, la Grèce, Maurice, les Pays-Bas, le Portugal et le Sénégal appliquent des quotas dans l'agriculture, les industries extractives, le commerce et les transports. Les Seychelles appliquent des quotas pour le secteur manufacturier dans les zones de libre-échange. La Suède applique des quotas dans l'agriculture. D'autres pays appliquent des quotas pour certaines professions (Biélorus, Espagne, Mexique, Nouvelle-Zélande) ou ont recours à une combinaison de ces critères. Seuls quelques pays appliquent des quotas qui précisent les pays d'où peuvent provenir les travailleurs, essentiellement en raison de dispositions d'accords bilatéraux (Algérie, République de Corée, Espagne, Guatemala, Singapour, Slovaquie, Suisse, République tchèque). Généralement, les quotas ne s'appliquent pas aux pays d'origine. Dans l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre, seuls 12 pays ont répondu qu'ils appliquaient ce type de quotas.

381. La Suisse a cherché à fixer des quotas de différentes façons: dans les années quarante et cinquante, elle a eu recours au principe de rotation; dans les années soixante, elle a appliqué un quota par entreprise; dans les années soixante-dix, elle a eu recours au double système du quota par entreprise et par secteur; et, dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, elle a imposé un plafond global. En 1999, après avoir conclu un accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE, elle a adopté un double système: les nationaux de l'Union européenne et de l'AELE seront soumis à des quotas préférentiels pendant une période de transition à l'issue de laquelle les quotas seront supprimés, alors que les ressortissants de tous les autres pays se verront imposer des conditions plus restrictives de résidence et d'accès au marché du travail⁴.

⁴ Voir W.R. Böhring: *Employing Foreign Worker: A manual on policies and procedures of special interest to middle – and low – income countries* (Genève, BIT), 1996.

Encadré 6.2.

Enquête: différentes façons d'exprimer les quotas

Les quotas peuvent être exprimés en chiffres absolus ou en pourcentages (de la population totale, de la main-d'œuvre totale ou de la main-d'œuvre dans un secteur ou dans une entreprise). En Autriche, la limite est de 8 pour cent de la main-d'œuvre (jusqu'à neuf pour cent dans certaines catégories), tandis qu'au Honduras elle est de 10 pour cent. Aux Etats-Unis, les visas H1B et H2B sont délivrés en fonction de quotas annuels fixés par la législation fédérale.

Certains pays fixent les quotas au niveau de l'entreprise. Ainsi, Maurice autorise un maximum d'un travailleur étranger pour trois travailleurs locaux et l'Equateur de un pour cinq. En Bolivie, les migrants peuvent constituer jusqu'à 15 pour cent du personnel de l'entreprise, tandis qu'en Egypte et en El Salvador la proportion est fixée à 10 pour cent. La Tunisie impose un plafond de quatre travailleurs étrangers seulement par entreprise, et ce uniquement pour les entreprises qui travaillent exclusivement pour l'exportation.

382. Le système des quotas peut être quelque peu rigide. Dans les périodes de récession économique, on garde toujours la possibilité de ne pas utiliser l'intégralité du quota, mais, dans les périodes d'expansion, il est impossible d'ajuster rapidement les quotas à la hausse. Quoi qu'il en soit, les quotas présentent de solides avantages: ils fournissent un cadre clair au débat sur la politique de l'immigration et offrent un système de référence et un guide transparent aux administrateurs et aux employeurs.

383. Enfin, pour être sûrs que les travailleurs quittent réellement le pays après la fin de leur emploi, certains pays exigent aussi que les employeurs versent un dépôt de garantie: Bahreïn, Chypre, République de Corée, Emirats arabes unis, Islande, Kazakhstan, Liban, Malaisie, Maurice. A Maurice, par exemple, le montant de ces dépôts est calculé en fonction du prix du billet d'avion en classe économique vers le pays d'origine. La Colombie n'exige aucun dépôt, mais demande aux employeurs d'inscrire dans le contrat une disposition relative au retour inconditionnel du travailleur migrant.

6.6. Poids du passé dans la politique migratoire

384. La politique migratoire est un domaine dans lequel les décisions futures sont entravées par les décisions passées, en raison de ce que, contrairement à ce qui se passe pour les marchandises, il est difficile, voire impossible, de faire machine arrière en ce qui concerne la circulation des personnes. Même l'évolution de la situation économique risque de n'avoir que peu d'effet sur les flux migratoires, lesquels peuvent réagir aux cycles économiques de façon asymétrique: ils augmentent en période d'expansion, mais ne diminuent pas forcément en période de ralentissement. En Asie orientale, par exemple, la plupart des pays ont mis en place des programmes fondés sur le recours aux migrations pour stabiliser les salaires pendant les pics d'activité économique, l'idée étant que, lors d'un ralentissement, les migrants dont le permis de travail est arrivé à expiration rentreront chez eux. Pourtant, le retour s'est rarement produit de cette façon, en particulier pour les migrants en situation irrégulière, d'une part parce qu'ils ne souhaitaient pas partir, de l'autre parce que les employeurs souhaitaient qu'ils restent. Même lorsque le chômage augmente, les employeurs peuvent avoir des difficultés à recruter des travailleurs nationaux pour certains emplois, et ils sont réticents à augmenter les salaires pour les attirer.

385. De façon plus générale, cependant, même si les migrations peuvent répondre à des différences économiques profondes entre les pays d'origine et de destination, elles ne suivent pas toujours de près les fluctuations économiques. Ainsi, jusqu'à la fin des

années soixante-dix, les flux migratoires vers l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, ainsi que dans une moindre mesure vers l'Australie, semblent avoir évolué de façon parallèle aux cycles économiques (figure 6.1), mais cette relation n'apparaît pas pour le Canada et les Etats-Unis. A partir des années quatre-vingt, aucun pays n'a fait apparaître de lien entre migration et croissance économique⁵.

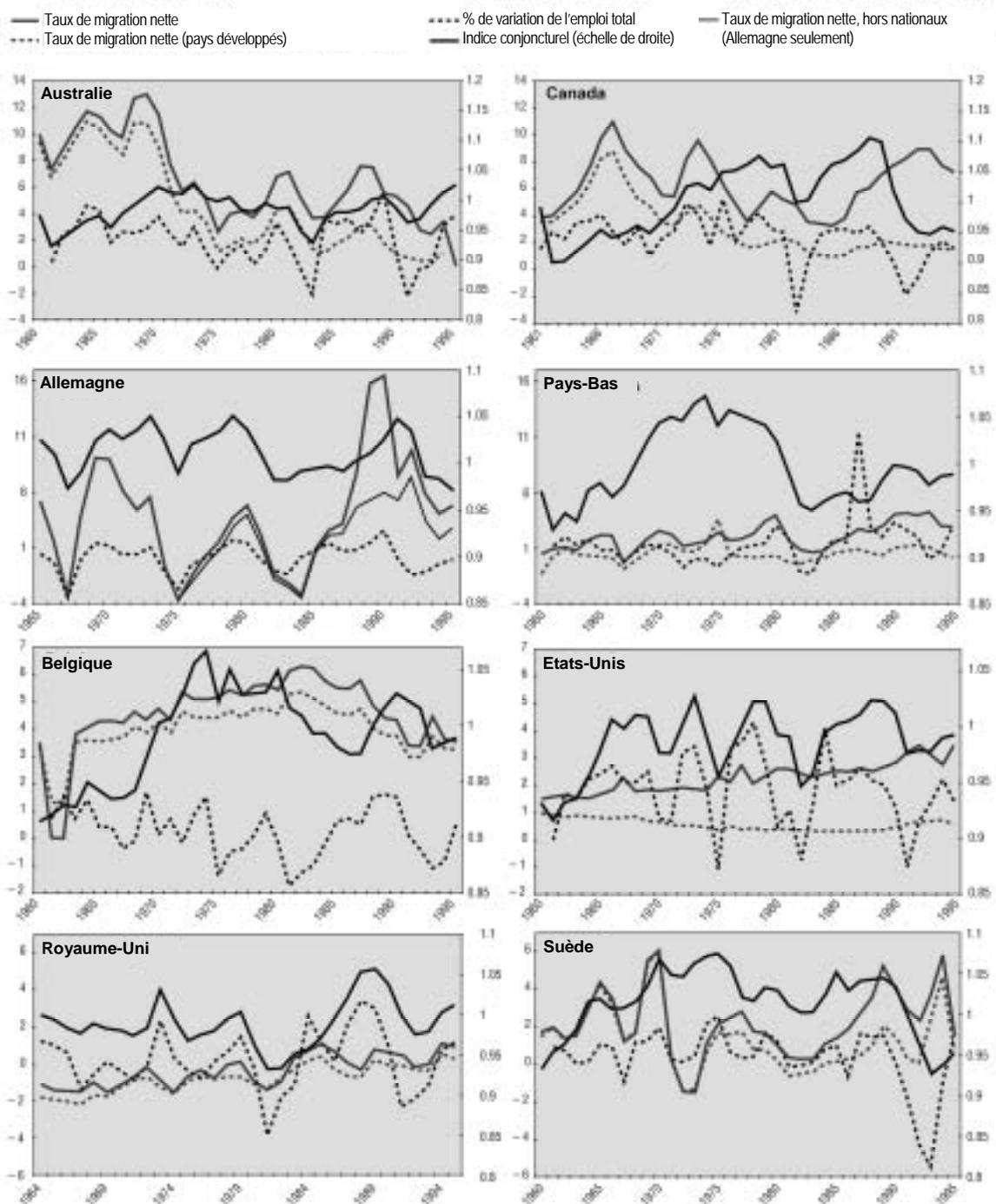
386. De nombreux pays, développés et en développement, appliquent des politiques d'admission temporaire dont les règles sont liées aux besoins locaux et aux circonstances; ainsi, les séjours des migrants dans l'agriculture, la sylviculture ou le tourisme sont limités de trois à neuf mois. Les Etats-Unis, par exemple, donnent aux bergers qui ont obtenu le visa de travailleur agricole saisonnier (H2A) la possibilité de le renouveler pour une durée totale maximale de trois ans.

387. Dans d'autres pays, le lien entre la demande de main-d'œuvre et la durée de séjour est moins net, car la durée de l'admission peut varier considérablement en fonction des compétences, des besoins des employeurs et du pays d'origine. Le Brésil, par exemple, accorde des visas de quatre-vingt-dix jours aux techniciens, mais des visas temporaires de deux ans à ceux qui sont admis dans le cadre d'échanges de technologie. Le Canada détermine la date limite de séjour des travailleurs temporaires en fonction des besoins de l'employeur, mais peut exiger que l'on vérifie avant le renouvellement si l'on a toujours besoin d'étrangers. L'Australie offre aux migrants temporaires qualifiés un éventail de visas à entrées multiples pour l'emploi et le commerce d'une durée pouvant aller jusqu'à quatre ans, avec la possibilité éventuelle d'un renouvellement à l'expiration de cette période. Le Sénégal accorde des visas de vingt-quatre mois qui peuvent être renouvelés sur la base d'un contrat de travail. Les Etats membres de l'UE offrent aux nationaux des autres Etats membres un accès préférentiel à leur marché du travail, mais chaque gouvernement peut également conclure des traités avec des pays n'appartenant pas à l'Union européenne. Par exemple, la Grèce a accordé en 2003 des permis de six à neuf mois à des Egyptiens employés dans le secteur de la pêche et des permis allant jusqu'à six mois à des Albanais et à des Bulgares.

388. Dans la prise des décisions, le poids du passé s'observent non seulement dans les pays de destination, mais aussi dans les pays d'origine où les gouvernements ont adopté un rôle actif dans l'envoi de leurs travailleurs à l'étranger. La République de Corée, le Pakistan et les Philippines, suivis plus tard par la plupart des autres pays asiatiques, ont mis en place des programmes financés par l'Etat pour recruter des personnes en vue de travailler à l'étranger, notamment dans les Etats du Golfe. Cette mesure a provoqué la croissance d'une nouvelle «infrastructure migratoire» sous la forme d'agences de recrutement, de fournisseurs de main-d'œuvre, d'entrepreneurs de construction, d'agences de voyage, d'écoles, de centres de formation et de cliniques délivrant des certificats médicaux, ainsi que des agences de rapatriement de salaires et des bureaux de change qui effectuent les transferts de fonds vers le pays. Ces entreprises, qui peuvent représenter un chiffre d'affaires de plusieurs milliards de dollars, ont tout intérêt à ce que les migrations se poursuivent.

⁵ Voir *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2001* (Paris, juin 2001), chap. 5.

Figure 6.1. Taux de migration nette et fluctuations conjoncturelles dans certains pays de l'OCDE, 1960-1995



Source: Statistiques de la population active (OCDE, calculs du Secrétariat de l'OCDE, Division de la population de l'ONU).

6.7. Assurer le succès des programmes de migration temporaire

389. Il existe une convergence d'intérêt entre les pays d'origine et ceux de destination au sujet des migrations temporaires de main-d'œuvre, mais les programmes traditionnels relatifs aux «travailleurs invités» éveillent désormais une méfiance considérable. De nombreux pays ont pu constater que rien n'est plus permanent que les travailleurs temporaires. Les gouvernements qui ont vu leur politique détournée de cette façon sont donc réticents à libéraliser l'emploi des travailleurs temporaires étrangers, que ce soit par le biais des programmes habituels ou par celui du «mode 4» de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

390. Le glissement d'une migration temporaire à une migration permanente répond à la fois aux souhaits des employeurs et à ceux des travailleurs. Les employeurs deviennent dépendants de ces salariés qui non seulement s'accommodent de salaires inférieurs aux nationaux, mais sont aussi peu enclins à quitter l'entreprise en quête d'un meilleur emploi. De leur côté, les travailleurs peuvent souhaiter rester plus longtemps pour récupérer les sommes qu'ils ont investies pour émigrer ou pour atteindre l'objectif qu'ils se sont fixé en matière d'épargne, particulièrement lorsque les perspectives d'emploi demeurent peu attrayantes chez eux. S'ils constatent que la loi n'est guère appliquée et qu'il existe un marché secondaire qui leur offrira du travail, ils peuvent prendre le risque de prolonger indéfiniment leur séjour et de se fondre dans la masse des travailleurs en situation irrégulière. Ils sont alors plus difficiles à identifier, et il leur est plus facile de prolonger leur séjour.

391. Cependant, la prolongation des programmes relatifs aux travailleurs temporaires peut aussi être une conséquence prévisible des politiques qui ont permis la segmentation du marché du travail. Dans les Etats du Golfe, par exemple, les salaires sont plus élevés dans le secteur public que dans le secteur privé en raison d'une politique d'admission libérale qui a fait baisser les salaires du secteur privé. Il s'ensuit que les nationaux préfèrent rester au chômage que de travailler dans le secteur privé. Ce problème a été aggravé par un système de recrutement faisant intervenir des intermédiaires appelés *khafeels*, qui gagnent des sommes énormes à faire venir un nombre maximum de travailleurs, indépendamment de leurs perspectives d'emploi. Il est possible que le gonflement du marché du travail dû à l'afflux des travailleurs migrants, et donc la diminution des salaires qu'il a entraînée, ait des effets bénéfiques pour les consommateurs et qu'il ait réduit le coût des subventions publiques, mais il a pour conséquence à long terme de créer une dépendance et de rendre plus difficile l'emploi des travailleurs nationaux.

392. 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 ce serait un échec politique. 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, grâce à des accords bilatéraux qui prévoient une plus grande participation de l'Etat au processus de migration et soient propres à garantir le caractère ordonné des flux migratoires. 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 certaines

activités comme la construction. Ainsi, dans le cadre des migrations contractuelles liées à un projet dans les Etats du Golfe, des millions de personnes ont été employées pour de courtes périodes durant les deux décennies d'essor de la construction qui ont suivi l'augmentation des prix du pétrole de 1973.

393. Des mesures complémentaires sont appliquées pour assurer le succès des politiques de migration temporaire. L'une d'entre elles est un système «d'épargne obligatoire» correspondant aux cotisations de sécurité sociale. Cette somme est déposée auprès de l'organisme de sécurité sociale du pays hôte ou du pays d'origine et récupérée au retour. Les migrants risquent de la perdre s'ils ne rentrent pas à l'issue de leur contrat. L'une des objections souvent soulevée contre cette formule est qu'elle favorise le passage à l'emploi illégal, du fait que les travailleurs risquent de perdre d'autant plus d'épargne qu'ils sont restés longtemps dans un emploi légal.

394. Certains gouvernements laissent aux employeurs la responsabilité du retour des travailleurs chez eux. Ainsi, la Grèce et Israël exigent des employeurs une caution qui est perdue si le travailleur ne part pas à la fin de son contrat⁶. Cette mesure incite les employeurs à offrir de meilleures conditions et de meilleurs salaires pour dissuader les travailleurs de passer à l'emploi illégal. Dans le cas d'Israël, cette politique a été complétée par l'obligation pour les travailleurs étrangers qui arrivent à l'issue d'une période de cinq ans d'un emploi légal de quitter le pays pendant au moins un an avant de pouvoir y revenir⁷. Cette combinaison de caution de l'employeur et de retour obligatoire après une période d'emploi semble avoir donné quelques résultats.

395. L'approche la plus courante consiste à imposer des sanctions aux entreprises qui emploient des travailleurs en situation irrégulière. En principe, ces sanctions devraient diminuer les gains découlant de l'emploi illégal, puisque les employeurs qui s'exposent à de telles pénalités ne rémunèrent pas les travailleurs en situation irrégulière autant que les travailleurs en situation régulière. Pour que cette politique produise les effets désirés, il faut néanmoins qu'il existe une menace crédible de poursuites. Or l'expérience a donné des résultats mitigés⁸. Au Royaume-Uni, par exemple, la loi de 1996 sur l'asile et l'immigration interdit aux entreprises d'employer en toute connaissance de cause ou par négligence des personnes qui n'ont pas l'autorisation de travailler. L'amende maximale est de 5 000 livres sterling par personne employée illégalement. Mais les poursuites ont été peu nombreuses: une seule en 1998, neuf en 1999 et 23 en 2000.

6.8. La nécessité d'une approche globale des migrations illicites

«Les gens ne voient plus que les images de l'arrivée massive de personnes indésirables et de menaces pour leur société et leur identité, alors que, de leur côté, les immigrants sont parfois stigmatisés, injuriés, voire déshumanisés. Dès lors, une vérité essentielle disparaît. La grande majorité des immigrants sont des gens travailleurs, courageux et déterminés. Ils ne recherchent aucune faveur. Ils veulent qu'on leur donne une chance honnête. Ce ne sont ni

⁶ G.S. Epstein, A.L. Hillman et A. Weiss: «Creating Illegal Immigrants», *Journal of Population Economics* (European Society for Population Economics et Springer Publishers, 1999), 12(1), pp. 3-21.

⁷ Pour une analyse complète de l'impact de ces politiques sur les migrations temporaires contractuelles, voir le chapitre 6 de T. Boeri, G. Hanson et B. McCormick (ouvrage publié sous la direction de): *Immigration Policy and the welfare system – A report for the Fondazione Rodolfo Benedetti* (Oxford, Oxford University Press, 2002).

⁸ P. Martin et M. Miller: *Employer Sanctions: French, German and US Experiences* (BIT, Genève, Service des migrations, Cahiers de migrations internationales n° 36, 2000).

des criminels ni des terroristes. Ils respectent les lois. Ils ne veulent pas vivre séparément. Ils veulent s'intégrer tout en conservant leur identité.»

Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU, Allocution prononcée devant le Parlement européen le 29 janvier 2004.

396. Le fait que nombre d'immigrants soient en situation irrégulière et que ce nombre aille croissant est la principale raison de l'exploitation de la main-d'œuvre immigrée. Les migrations irrégulières sont aujourd'hui beaucoup plus importantes que dans les années quatre-vingt, et l'on estime qu'elles représentent de 5 à 20 pour cent du total des admissions annuelles dans les pays de l'OCDE. Il y a à cela différentes raisons: augmentation de l'emploi informel, accroissement des écarts de salaires, porosité des frontières, faiblesse des systèmes d'asile et montée de l'immigration clandestine. Les migrations irrégulières sont encore plus répandues dans les régions en développement. A la fin des années quatre-vingt-dix, l'Afrique du Sud, par exemple, comptait environ un demi-million de travailleurs en situation irrégulière⁹. En 1997, les autorités thaïlandaises estimaient qu'il se trouvait dans le pays près d'un million de migrants en situation irrégulière originaires des pays voisins, en particulier du Myanmar.

397. Les migrants peuvent se trouver en situation irrégulière pour différentes raisons. Ils peuvent par exemple entrer illégalement dans le pays soit en évitant totalement les contrôles aux frontières, soit avec de faux papiers. Mais, même s'ils entrent légalement, ils peuvent rester plus longtemps que leur visa ne les y autorise, et donc résider illégalement dans le pays. Ils peuvent aussi entrer avec un visa n'autorisant pas le travail et exercer un emploi; dans certains pays, cette façon de procéder rend leur entrée rétrospectivement illégale, car le fait de chercher ou d'accepter du travail est interprété comme une tromperie des autorités dès l'entrée, tromperie consistant à se faire passer pour un touriste ou un étudiant alors qu'on a l'intention de travailler. Cela peut également se produire lorsque des personnes sont autorisées à entrer dans le pays au titre du regroupement familial, dans les cas où ils ne sont pas censés travailler. De plus, même s'ils ont le droit de travailler, les migrants risquent de perdre leur droit de résidence s'ils enfreignent la réglementation des impôts ou de la sécurité sociale, même si, souvent, le respect de cette réglementation incombe principalement ou traditionnellement à l'employeur. Les travailleurs temporaires se mettent également en situation irrégulière s'ils restent au-delà du temps imparti. Enfin, les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée et qui n'ont pas été expulsés peuvent devenir des travailleurs en situation irrégulière.

398. Il est souvent difficile de rapatrier les migrants en situation irrégulière soit à cause des règles juridiques, soit par manque de ressources administratives. Les gouvernements qui s'engagent à respecter les droits de l'homme, y compris le droit à la vie de famille, auront des difficultés à expulser des migrants qui ont de fortes attaches sociales et familiales dans le pays. Ils peuvent aussi ne pas pouvoir les expulser faute de trouver un autre pays prêt à les accepter ou de disposer d'un moyen de transport vers le pays d'origine (ou une partie sûre de ce pays). En 1997, par exemple, la police parisienne a interrogé en moyenne chaque jour 100 migrants dépourvus de papiers pour en relâcher 80 dans l'heure qui suivait faute de place dans les centres de détention ou parce qu'ils ne pouvaient être renvoyés chez eux¹⁰. Dans la pratique, ne sont expulsés qu'une faible

⁹ Voir J. Crush et V. Williams (ouvrage publié sous la direction de): *Criminal Tendencies: Immigrants and Illegality in South Africa*, Migration Policy Brief n° 10, Southern Africa Migration Project.

¹⁰ P. Weil: «Towards a Coherent Policy of Co-Development», *International Migration*, vol. 40(3), Special Issue I/2002.

partie des demandeurs d'asile et des migrants dont les demandes ont été rejetées. Dans bien des cas, les autorités somment les migrants de quitter le pays sans jamais faire appliquer la décision, les laissant en situation irrégulière durant cinq ou dix ans, voire plus.

Encadré 6.3.

Combattre les migrations irrégulières et l'emploi illégal des étrangers (Contribution de l'OCDE, Paris)

La lutte contre l'entrée, le séjour et le travail illégaux des étrangers s'inscrit au cœur des priorités de la politique migratoire des pays de l'OCDE. Cette orientation est partagée par l'ensemble des pays européens, y compris les nouveaux pays d'immigration (Espagne, Grèce, Italie, Portugal), par les Etats membres asiatiques, où de nombreux ressortissants étrangers prolongent leur séjour au-delà du temps autorisé, ainsi que par l'Australie, les Etats-Unis et le Canada. Les attentats terroristes perpétrés contre les Etats-Unis en septembre 2001 ont renforcé considérablement ces préoccupations dans la plupart des pays de l'OCDE.

L'immigration illégale n'existe que si des restrictions voisinent avec une certaine tolérance. Elle est la manifestation d'un déséquilibre entre l'offre de candidats à l'émigration et l'acceptation limitée de nouvelles entrées par les pays d'accueil. Les migrations irrégulières et l'emploi illégal des étrangers sont liés. Les migrants en situation irrégulière ont généralement pour objectif d'exercer un emploi dans le pays d'accueil, ce d'autant plus qu'il doit leur permettre de rembourser les trafiquants.

Du côté du migrant, il peut y avoir des avantages à l'emploi clandestin, mais l'illégalité est rarement le résultat d'un choix délibéré. Lors des régularisations, l'empressement de la plupart de ceux qui remplissent les conditions à pouvoir déposer un dossier montre que les illégaux marquent une préférence pour le statut légal. De même, l'argument selon lequel les travailleurs clandestins (plus sensibles aux gains monétaires qu'aux conditions de travail) seraient prêts à accepter une durée de travail plus longue demande à être nuancé (Dunn, 1990).

Les avantages de l'immigration illégale sont en fait plus évidents pour certains employeurs, qui peuvent être intéressés par le statut illégal du migrant, statut qui place l'intéressé dans une situation de forte dépendance. En outre, le fait que le travail du migrant soit non déclaré permet à l'employeur d'échapper à la fiscalisation de son activité. Bien entendu, l'ampleur de l'emploi illégal d'étrangers reflète plus généralement celle de l'emploi non déclaré, qui résulte lui-même de l'importance de la pression fiscale à laquelle sont soumises les entreprises ainsi que de la fréquence des contrôles et de la nature des pénalités encourues. Toutefois, en période de restriction de l'immigration, l'entrée légale de travailleurs temporaires peut constituer un moyen de contrecarrer le recours à l'emploi d'étrangers en situation irrégulière (OCDE, 1999).

Combattre l'emploi illégal d'étrangers

Les pays de l'OCDE ont mis en place toute une batterie de mesures pour lutter contre l'immigration clandestine et l'emploi illégal d'étrangers. Ces mesures peuvent être regroupées en cinq catégories:

- contrôle des flux par le biais du contrôle des frontières et du territoire ainsi que de la politique des visas;
- lutte contre les réseaux de trafiquants et d'exploitation d'êtres humains par l'application de sanctions pénales lourdes ou l'offre de visas spéciaux pour ceux qui témoignent contre les trafiquants;
- contrôle du nombre des personnes en situation irrégulière par le biais des expulsions et des mesures de régularisation;
- surveillance du marché du travail et application de sanctions administratives, pénales et civiles contre les employeurs, les fournisseurs de main-d'œuvre et les migrants en situation irrégulière;
- coopération internationale en matière de police entre les pays d'accueil ou avec les pays d'origine.

La maîtrise des entrées, même si elle constitue une condition essentielle, n'est généralement pas suffisante pour lutter contre l'emploi illégal d'étrangers et pour réduire le nombre des migrants en situation irrégulière. En effet, comme cela a été observé dans certains pays européens à la fin des années soixante-dix, le renforcement des contrôles externes peut ralentir le taux de retour des travailleurs, consolider le regroupement familial, et donc accroître la durée de séjour et le nombre des étrangers en situation régulière et irrégulière.

Une analyse comparative des politiques mises en œuvre dans les Etats membres de l'OCDE en matière de prévention et de lutte contre l'emploi illégal d'étrangers (OCDE, 2000) a permis de mettre l'accent sur la nécessité de combattre le travail non déclaré en général et d'envisager une combinaison de sanctions – qui sont souvent peu efficaces, sont difficiles à appliquer et entraînent des effets pervers au-delà d'un certain seuil (Hill et Pearse, 1990; Fraser, 2000) – et de mesures préventives. Les risques et les sanctions encourues en cas d'emploi de main-d'œuvre illégale devraient être clairement exposés aux employeurs et aux travailleurs des secteurs dans lesquels ces pratiques sont courantes, mais aussi aux pays d'origine et aux employeurs qui recourent de manière occasionnelle à de la main-d'œuvre non déclarée. Certaines mesures spécifiques adoptées par différents pays (déclaration préalable à l'embauche, incitation financière à l'emploi de travailleurs légaux, simplification des formalités d'embauche) pourraient être appliquées dans un plus grand nombre de pays.

Les politiques mises en œuvre doivent également tenir compte du fait que les étrangers en situation irrégulière sont particulièrement vulnérables, en raison de la précarité de leur statut: ils n'ont ni le droit de travailler ni, la plupart du temps, de résider dans le pays d'accueil. Enfin, il est important de noter que, dans ce domaine, le renforcement de la coopération internationale devient de plus en plus urgent. Aucun pays ne peut aujourd'hui prétendre lutter efficacement seul contre le problème de l'immigration irrégulière et contre des réseaux de trafiquants de plus en plus actifs et efficaces.

Bibliographie

- D. Delaunay. et G. Tapinos: La mesure de la migration clandestine en Europe, vol. 1 et 2, Rapport de synthèse et études par pays, Eurostat Working Paper No. 7, 1998.
- L.F. Dunn: *An empirical study of labour market equilibrium under working hours constraints*, *Review of Economics and Statistics* (Cambridge MA, MIT Press), vol. 72, n° 2, mai 1990, pp. 139-157.
- OCDE: *Tendances des migrations internationales* (SOPEM edition, 1999). Chapitre spécial «Migrations clandestines: enjeux économiques et politiques».
- OCDE: *Combating the illegal employment of foreign workers* (Paris, 2000).
- J.K. Hill et J.E. Pearse (1990): «The incidence of Sanctions against Employers of Illegal Aliens», *Journal of Political Economy* (Chicago, University of Chicago Press), vol. 98, n° 1, 1990, pp. 28-44.
- J. Fraser: «Preventing and combating the employment of foreigners in an irregular situation in the United States», *Combating the illegal employment of foreign workers*, OCDE (*op. cit.*).

399. Les pays feraient mieux de régulariser le statut de ces travailleurs qu'ils ne peuvent renvoyer chez eux. Ce serait bénéfique non seulement pour les migrants, mais aussi pour l'ensemble du pays. A cet égard, il existe un principe qui semble trouver une vaste résonance implicite dans la politique de régularisation de nombreux pays, celui de la régularisation méritée. Les travailleurs migrants en situation irrégulière peuvent mériter le droit à un statut légal s'ils possèdent certaines qualifications minimales: emploi rémunéré; absence de violation de la législation autre que l'entrée illégale ou clandestine; efforts d'intégration manifestés, par exemple, par l'apprentissage de la langue locale.

400. Le fait qu'il existe un grand nombre de migrants en situation irrégulière crée de graves problèmes, tant pour les migrants eux-mêmes que pour les pays hôtes. Les migrants en situation irrégulière qui ne peuvent défendre leurs droits sont souvent exploités au travail et n'ont guère accès à la sécurité sociale. Ils peuvent aussi représenter une concurrence déloyale pour les travailleurs en situation régulière, ce qui provoque du

ressentiment et met ainsi en danger la cohésion sociale. Au pire, ils finissent par alimenter l'économie souterraine et se livrent à des activités criminelles.

401. Face au nombre élevé de migrants en situation irrégulière, les gouvernements choisissent souvent d'accorder des amnisties qui permettent aux intéressés de régulariser leur situation¹¹. Les mesures de régularisation sont des entreprises complexes. Les autorités doivent convaincre les migrants qu'ils ont avantage à se faire régulariser, mais elles ne peuvent dévoiler leurs plans trop longtemps à l'avance car cela pourrait stimuler immédiatement l'immigration. Elles doivent soigneusement préparer le terrain et s'assurer qu'elles incluent des représentants de tous les groupes concernés. Elles doivent aussi convaincre les migrants eux-mêmes en ayant recours à la publicité et à l'information par des canaux dans lesquels les migrants ont confiance. Certains gouvernements ont constaté qu'un moyen efficace d'y parvenir, en mettant un terme à la suspicion, aux craintes et aux réticences, consistait à faire participer diverses organisations civiles et religieuses.

402. Les régularisations fonctionnent également mieux lorsque l'opération est simple. Si les critères requis sont trop exigeants, longs ou coûteux, ils dissuadent nombre de candidats. Les régularisations devraient plutôt prendre la forme d'un acte simple effectué de la manière la moins administrative possible, n'exigeant que peu de documents et ne nécessitant pas l'aide d'un avocat ni le recours aux tribunaux. Dans certains pays, ce ne sont pas les travailleurs qui doivent s'inscrire, mais leurs employeurs. Cependant, comme certains de ces derniers versent des salaires inférieurs aux salaires légaux, ils risquent de n'être guère empressés à inscrire leurs salariés.

403. De nombreuses régularisations sont traitées comme des opérations isolées, c'est-à-dire de brèves périodes durant lesquelles un grand nombre de migrants ont la possibilité de régulariser un ou plusieurs aspects de leur situation. Lorsque cette opération se répète, la détermination du gouvernement est mise en doute. L'autre solution consiste à instituer une autorité nationale permanente dotée de pouvoirs de régularisation des migrants en situation irrégulière qui font une demande et répondent aux critères fixés.

404. Il est clair qu'une approche exhaustive des migrations irrégulières exige une combinaison de mesures, parmi lesquelles l'application de la loi, la mise en place d'un environnement juridique et administratif favorable et des incitations. Mais aucune de ces mesures ne suffira à elle seule. Au Royaume-Uni, par exemple, un récent livre blanc¹² énonce une politique plus cohérente regroupant en un tout immigration, intégration et citoyenneté.

6.9. Réglementer les migrations de travailleurs dans les pays d'origine

405. Tous les Etats démocratiques garantissent à leurs citoyens le droit d'accepter un emploi à l'étranger. Seuls quelques-uns d'entre eux disposent de lois ou de règlements permettant aux autorités d'intervenir dans les contrats des migrants. Néanmoins, l'étendue des mauvais traitements subis par leurs travailleurs à l'étranger a amené

¹¹ P. De Bruycker (ouvrage publié sous la direction de): *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne* (Bruxelles, Bruylant Editions, 2000).

¹² Home Office: *Secure Borders, Safe Haven: Integration with diversity in modern Britain* (Londres, HMSO, 2001).

certains gouvernements, sous une immense pression du public, à réglementer les migrations pour protéger leurs ressortissants.

406. L'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre a montré que la plupart des gouvernements assument une ou plusieurs fonctions de réglementation en matière de migration:

- fixer, surveiller et faire appliquer les normes de la Constitution, des lois et des règlements du pays;
- fournir des services publics d'emploi et/ou réglementer et superviser les agences de recrutement privées;
- adopter et appliquer des contrats de travail types;
- prendre des mesures particulières contre la traite des êtres humains et l'immigration clandestine;
- arbitrer les litiges entre les travailleurs migrants et leurs employeurs étrangers;
- créer des institutions nationales et régionales chargées de faire respecter les droits de l'homme;
- réglementer l'emploi des travailleurs migrants et gérer les flux migratoires entre pays et à l'intérieur des pays grâce à des accords multilatéraux¹³.

407. Les pays d'origine ont peu d'influence sur les conditions d'emploi de leurs nationaux dans d'autres pays. Mais ils peuvent au moins veiller à ce que les migrants soient bien informés et à ce qu'ils n'acceptent pas d'emplois désavantageux par ignorance des risques qu'ils courent. Ils peuvent informer les candidats à l'émigration de la situation qui sera sans doute la leur, en particulier quant au niveau de vie.

408. Les gouvernements qui ont le pouvoir de superviser le recrutement et l'emploi des nationaux à l'étranger peuvent aussi prendre des mesures plus ciblées avant que leurs ressortissants ne quittent le pays. Ils peuvent par exemple établir des règlements sur les normes minimales d'emploi (salaires, heures de travail, congés divers, heures supplémentaires, assurances contre les accidents du travail, licenciement). Ils peuvent également superviser la question des contrats de travail. L'une des possibilités consiste à rédiger des contrats types qui peuvent minimiser les litiges et les problèmes, en particulier si les contrats sont réalistes et reconnus par les autorités du pays d'accueil. Les autorités peuvent aussi utiliser ces contrats pour s'assurer que les migrants comprennent parfaitement leurs droits et leurs obligations avant toute signature. Les gouvernements des pays d'origine peuvent aussi recommander que tous les contrats soient approuvés par une autorité compétente, généralement le ministère du Travail.

409. Pour rendre ces mesures plus efficaces, toutefois, les autorités doivent aussi interdire l'embauche de leurs nationaux dans les pays qui ne respectent pas les normes qu'ils imposent. Ce peut être une question délicate, surtout si cela risque de restreindre sérieusement les perspectives d'emploi à l'étranger. Dans le tableau 6.1 ci-après, les politiques et les mesures qui ont été adoptées par les pays pour protéger leurs travailleurs tout en cherchant à élargir les possibilités d'emploi à l'étranger ont été regroupées sous trois grands objectifs:

¹³ Pour une étude approfondie des pratiques optimales en matière de réglementation des processus d'émigration suivies dans les pays d'origine, voir M. Abella: *Sending Workers Abroad, A manual for low – and middle – income countries* (Genève, BIT, 1997).

- Promouvoir l'emploi
- Défendre et promouvoir le sort des migrants
- Maximiser l'impact des migrations sur le développement

Tableau 6.1. Analyse des politiques de l'emploi à l'étranger

Objectifs	Mesures et moyens d'action
<i>Promouvoir l'emploi</i>	<p><i>Développement des marchés étrangers</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Etablir des relations diplomatiques - Renforcer les services de placement publics et privés - Mener des missions de promotion et de marketing - S'informer et effectuer des recherches sur les marchés - Conclure des accords bilatéraux <p><i>Gestion de la fourniture de main-d'œuvre</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Enregistrement de la main-d'œuvre - Sociétés d'exportation de services - Restrictions/mesures prises pour lutter contre la fuite des cerveaux
<i>Défendre et promouvoir le sort des migrants</i>	<p><i>Etablissement et application des normes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Normes minimales pour les contrats de travail - Mesures de contrôle de sortie - Accords bilatéraux incluant la sécurité sociale - Restrictions au départ de certaines catégories de travailleurs, en particulier les mineurs et les jeunes femmes <p><i>Supervision du recrutement privé</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Agrément des entreprises de recrutement - Garanties de résultats et pénalités - Limitation des honoraires de recrutement - Mesures prises pour lutter contre le recrutement illégal et l'immigration clandestine <p><i>Services d'appui</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Services d'information et de conseil avant le départ - Services assurés sur place par l'attaché au travail - Assurance sociale - Installations et centres communautaires destinés aux travailleurs à l'étranger - Services d'appui pour les familles demeurées dans le pays - Aide à la formation et à l'emploi des rapatriés - Evacuation ou rapatriement d'urgence
<i>Maximiser l'impact des migrations sur le développement</i>	<p><i>Rapatriement des salaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Politique de change - Politique et services de rapatriement des salaires <p><i>Epargne et investissement des migrants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Instruments financiers spéciaux - Services d'information et d'appui aux petits investisseurs - Programme de logement pour les migrants <p><i>Retour des personnes qualifiées</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Services spéciaux de placement et incitations - Accords de formation bilatéraux - Mobilisation des communautés transnationales

Source: M. Abella: *Sending Workers Abroad*.

410. Seuls quelques pays exigent que le recrutement à destination de l'étranger se fasse par l'intermédiaire d'agences publiques pour l'emploi, peut-être parce que, dans nombre

de pays, ces agences ne sont pas toujours équipées pour assumer cette responsabilité. Toutefois, la plupart des pays disposent de services gouvernementaux compétents qui ont le pouvoir d'examiner et d'approuver les contrats de travail, de poursuivre ceux qui enfreignent la réglementation relative au recrutement et d'arbitrer les litiges entre travailleurs migrants et employeurs ou agents étrangers. C'est le cas en Albanie, au Brésil, en Chine, en Ethiopie, à Madagascar et au Sénégal. La plupart de ces services ont également le pouvoir de conclure des accords avec les employeurs étrangers ou de recruter des nationaux pour l'emploi à l'étranger. Trente-cinq des pays qui ont répondu à l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre ont déclaré appliquer des dispositions spécifiques réglementant les clauses contractuelles régissant les travailleurs migrants qui quittent leur territoire. En Amérique latine, de nombreux gouvernements n'ont pas le pouvoir de délivrer des licences aux agences de recrutement privées, mais peuvent engager des poursuites en cas d'abus.

Protection des travailleurs contre les fraudes et abus en matière de recrutement

411. La plupart des pays d'origine exigent des entreprises privées qui veulent s'engager dans le recrutement qu'elles obtiennent une licence auprès de l'autorité compétente. C'est le principal moyen de mettre de l'ordre dans cette activité. En imposant des conditions strictes pour l'obtention d'une licence, les autorités peuvent limiter le recrutement aux entreprises qui ont le savoir-faire et les ressources nécessaires. Elles peuvent annuler ou suspendre les licences en cas de violation grave de la réglementation relative au recrutement. Certains gouvernements limitent la durée des licences à une très courte période, un an par exemple. Aussi bien intentionnée qu'elle soit, cette politique risque de produire des effets indésirables, en dissuadant les opérateurs légitimes et en attirant ceux qui ne sont intéressés que par un profit rapide.

412. Toutefois, le système des licences ne peut fonctionner que si les autorités parviennent à empêcher les activités des recruteurs non agréés. Pour ce faire, le gouvernement doit intervenir à tous les niveaux, depuis l'autorité nationale jusqu'au village le plus éloigné. Il doit également recevoir l'appui de nombreuses autres institutions, depuis la police jusqu'aux églises. Enfin, le public doit disposer d'informations à jour sur les agents agréés ou titulaires d'une licence et sur les services qu'ils peuvent en attendre.

413. Une bonne administration doit être étayée par une législation adaptée. Aux Philippines, la loi disposant qu'en cas de violation d'un contrat d'embauche l'agence de recrutement et l'employeur étranger sont conjointement responsables constitue une innovation importante. Par ailleurs, les agences sont tenues de verser d'importantes garanties de bonne exécution. Ces mesures, qui rendent l'agence responsable du choix des employeurs étrangers, permettent désormais au Service philippin d'emploi à l'étranger de régler beaucoup plus facilement les plaintes d'ordre financier des travailleurs.

414. L'une des tâches les plus difficiles dans la supervision du recrutement consiste à contrôler les rémunérations, car les travailleurs désireux d'éviter de longues files d'attente sont prêts à payer des suppléments. Les honoraires commerciaux sont généralement plus élevés lorsqu'il existe de gros écarts de salaires entre le pays d'origine et le pays de destination: pour le même emploi dans le même pays, les travailleurs qui viennent de pays aux salaires moins élevés versent davantage d'honoraires que ceux qui viennent de pays où les salaires sont plus élevés. Les honoraires sont aussi plus élevés pour les travailleurs peu qualifiés. En revanche, ceux dont les compétences sont très

recherchées comme les infirmières et les informaticiens peuvent ne pas devoir verser d'honoraires, même si le différentiel de salaire est énorme. Pour lutter contre les nombreux abus constatés, la plupart des pays d'origine asiatiques fixent un plafond aux honoraires.

415. D'après l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre, 23 seulement des 40 pays dans lesquels des agences de recrutement privées sont autorisées à faire venir des travailleurs migrants autorisent ces agences à faire payer des honoraires aux travailleurs. Parmi eux, on trouve des pays développés comme le Canada, la Suisse, les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande (avec des réserves). Les autres pays qui autorisent le prélèvement d'honoraires comprennent l'Algérie, Bahreïn, le Burundi, la Chine, le Kazakhstan, la Malaisie, Maurice, les Seychelles, la Slovaquie, le Suriname et le Tadjikistan. Dans la plupart des cas, cependant, les gouvernements limitent les honoraires. En Malaisie, par exemple, les honoraires ne peuvent dépasser 25 pour cent du premier mois de salaire, tandis qu'au Japon ils ne peuvent être supérieurs à 10,5 pour cent. A Maurice, le plafond est de 10 pour cent du premier mois de salaire, tandis qu'en Suisse il est beaucoup plus élevé, avec 5 pour cent du salaire annuel.

416. Mais il peut être difficile de faire appliquer ces règles, surtout lorsqu'il existe une grande disparité dans les salaires et un chômage élevé. Le respect des règles dépend aussi du niveau d'éducation des travailleurs et de la vigilance du public.

6.10. Avantages de la coopération entre pays

417. Les pays de destination sont de plus en plus conscients qu'ils ont peu de moyens d'agir unilatéralement sur les migrations «indésirables». Cette prise de conscience, souvent admise avec réticence, débouche aujourd'hui sur toute une gamme d'efforts de coopération, généralement au niveau bilatéral, souvent au niveau régional et parfois au niveau mondial. Cette coopération mérite d'être renforcée, car elle est très prometteuse.

418. La coopération internationale peut consister en diverses mesures préventives ou correctives. Dans le cadre de l'intégration économique régionale, en même temps que la réduction des obstacles à la liberté de commerce, les pays peuvent conclure des accords sur la libre circulation des travailleurs. Les pays de destination et les pays d'origine peuvent aussi conclure des accords bilatéraux sur le recrutement et l'emploi et coopérer à la gestion des programmes de retour.

419. La promotion d'un cadre normatif de politique nationale et de coopération internationale demeure une tâche fondamentale. Il doit exister un régime international fondé sur la règle de droit, qui impose des paramètres communs à tous, des responsabilités claires et des mécanismes de notification et de contrôle. Les conventions de l'OIT sur les travailleurs migrants (n^{os} 97 et 143) envisagent une telle coopération et comportent des dispositions relatives aux échanges réciproques d'informations sur les politiques, lois et réglementations nationales, les migrations pour l'emploi, les conditions de travail et de vie des migrants à la recherche d'un emploi et la propagande trompeuse. La convention n^o 143 prévoit aussi la coopération entre Etats, avec comme objectif précis de supprimer les mouvements clandestins de migrants à la recherche d'un emploi, d'agir contre les organisateurs de mouvements illicites de migrants et ceux qui emploient des immigrés illégaux et de faire en sorte que les responsables des trafics de main-d'œuvre soient poursuivis, quel que soit le pays dans lequel ils exercent leurs activités.

420. La coopération internationale devrait aussi faire intervenir activement les partenaires sociaux, qui non seulement sont des agents importants du changement social, économique et politique de leur pays, mais disposent d'instances internationales qui

peuvent être utilisées pour lancer ou orchestrer la coopération internationale entre Etats. En même temps, il faut reconnaître que la gestion des migrations par les Etats ou avec l'aide des partenaires sociaux a ses limites. Les autorités peuvent difficilement contraindre les gens à se conformer parfaitement à un ensemble donné d'objectifs – en matière de migration comme dans tout autre domaine. Plutôt que de se borner à essayer de contrôler les gens, il serait plus judicieux de les faire participer à l'élaboration des politiques qui les concernent.

Aide et rapatriement de fonds

421. Les gouvernements des pays de destination peuvent 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 des ressources humaines. En 1993, l'OIT et le HCR ont convoqué une réunion internationale sur l'aide au développement et les migrations, qui a conclu que l'aide pouvait parfois effectivement susciter une croissance propre à réduire les pressions à l'émigration. La France, en particulier, a mis en œuvre ce principe dans sa politique de «codéveloppement». Depuis 2000, par exemple, la consultation annuelle France-Mali sur les migrations examine la question de l'intégration des Maliens qui souhaitent rester en France, la cogestion des flux migratoires et le développement de la coopération dans les zones d'émigration du Mali¹⁴.

422. Les migrations elles-mêmes peuvent être une forme d'aide, en particulier par le biais du rapatriement des salaires, qui représente souvent la forme d'aide la plus importante et la plus efficace, car les fonds envoyés contribuent directement à satisfaire les besoins les plus immédiats des ménages. Mais les retombées positives vont plus loin: des groupes de migrants organisent des clubs d'investissement en commun dans différents domaines de leur communauté d'origine: écoles, assainissement, installations et équipement sanitaires, alimentation électrique.

423. Mais tout cela dépend fortement de la possibilité de rapatrier les fonds de façon sûre, rapide et dénuée d'interférences ou de coûts inutiles. Les rapatriements de salaires auront un effet plus positif si l'économie du pays d'origine du migrant est suffisamment ouverte et suffisamment flexible, que les marchés des biens, des services et des changes y fonctionnent convenablement et que le système juridique y protège la propriété et les autres droits.

6.11. Processus multilatéraux

424. Les Etats limitent volontairement leur souveraineté en prenant des engagements internationaux en matière de réglementation du commerce et des migrations, par exemple dans les cas suivants:

- *Traités et accords multilatéraux.* Ils comprennent les conventions de l'OIT et de l'ONU (voir chapitre 4), qui sont des traités internationaux comportant des mécanismes de contrôle spécifiques, parmi lesquels un examen attentif par des experts indépendants et les mandants tripartites de l'OIT.
- *Accord général sur le commerce des services.* Le mode 4 de l'AGCS, qui concerne les personnes physiques fournissant des services, a trait à la conduite des

¹⁴ S. Martin, P. Martin et P. Weil: «Fostering cooperation between source and destination countries» (Migration Policy Institute, oct. 2002); peut être consulté en ligne à l'adresse www.migrationinformation.org.

négociations sur le droit des personnes physiques à demeurer temporairement dans un pays pour fournir un service, qu'il exige des qualifications ou non. C'est le principe de la clause de la nation la plus favorisée qui s'applique, sauf aux personnes qui tentent d'obtenir un emploi permanent et aux conditions permettant d'obtenir la nationalité, la résidence ou un emploi permanent¹⁵. A la différence des accords d'intégration régionaux, cet accord vise l'ensemble des Etats membres de l'OMC.

- *Accords d'intégration régionaux.* L'Union européenne, le MERCOSUR, la Communauté andine et l'ALENA prévoient des dispositions relatives à la libre circulation, l'établissement et l'accès au marché du travail des nationaux des Etats membres. Dans ce type d'accords multilatéraux, les migrations sont simplement considérées comme une variable supplémentaire du processus d'intégration. Par exemple, le Conseil européen a conclu lors de sa réunion de Séville en 2002 que tout accord de coopération et d'association conclu par l'Union européenne devait contenir une clause de réadmission des travailleurs migrants en situation irrégulière.
- *Accords bilatéraux sur les migrations.* Ces accords entre pays d'origine et pays de destination visent habituellement à régler les flux et les conditions de séjour et d'emploi des migrants. L'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre a révélé qu'un grand nombre de pays ont conclu des accords de ce type comportant notamment des dispositions sur la sécurité sociale.

6.12. Accords bilatéraux sur les migrations

425. Dans les années soixante, un certain nombre d'Etats européens aux prises avec une grave pénurie de travailleurs ont conclu des accords bilatéraux sur le recrutement de main-d'œuvre. La plupart de ces accords ont pris fin dans les années soixante-dix en raison des crises économiques, pour être remplacés par des accords-cadres plus souples, des mémorandums d'accord et des déclarations de coopération mutuelle sur la fourniture de main-d'œuvre et la protection des travailleurs étrangers¹⁶. Toutefois, au cours des années quatre-vingt-dix, les accords bilatéraux ont connu un regain de faveur. Par exemple, sur les 168 accords de ce type conclus en Amérique latine dans la seconde moitié du vingtième siècle, la moitié l'ont été au cours de la dernière décennie¹⁷.

¹⁵ Comme cela a été dit lors de la Réunion d'experts sur les questions d'accès aux marchés relatives au mode 4 (CNUCED, Genève, 29-31 juillet 2003), dans la plupart des pays, les questions relatives au mode 4 sont traitées de la même manière que les questions concernant les migrations [temporaires], les pays où il existe des modalités ou des mécanismes traitant spécifiquement du mouvement temporaire de personnes dans le contexte de l'AGCS étant peu nombreux (résumé du président dans le rapport de la réunion, Genève, document TD/B/COM.1/64 et TD/B/COM.1/EM.22/3, 27 nov. 2003). Dans l'enquête de l'OIT sur les migrations internationales de main-d'œuvre, 2003, seuls quelques pays ont mentionné leurs engagements au titre du mode 4 (par exemple l'Autriche, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis).

¹⁶ M. Abella: *Sending Workers Abroad*, *op. cit.*

¹⁷ Entre 1991 et 2000, 35 accords bilatéraux ont été signés entre pays latino-américains (cinq sur la régularisation, cinq conventions du travail, 13 sur la libre circulation et 12 sur le retour). Au cours de la même période, 47 accords bilatéraux ont été signés entre des pays latino-américains et d'autres pays (neuf sur la réadmission, un sur la régularisation, cinq sur le travail, 18 sur la libre circulation, 11 sur le retour et trois sur la protection des migrants). Les accords concernant le retour incluent les traités d'extradition. Voir OIM: *World Migration 2003*, p. 178.

Encadré 6.4.

Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation

Recommandations spécifiques sur les migrations

Il existe donc des perspectives vastes et productives pour l'action multilatérale. Les questions et problèmes liés aux mouvements internationaux des personnes ne peuvent être traités individuellement par les pays agissant de manière isolée ou sur une base unilatérale. Pour aller de l'avant, nous proposons une action à trois niveaux.

Le premier niveau est axé sur les conventions et les obligations internationales. A partir des instruments existants, nous pensons qu'un consensus international peut être atteint dans différents domaines au sujet de la nécessité de réactiver et d'étendre les engagements multilatéraux, notamment ceux qui portent sur les questions suivantes: droits fondamentaux et protection des travailleurs migrants et de leurs familles, traite des êtres humains, discrimination et exploitation. Il convient d'engager des actions sur ces questions au sein des organisations multilatérales compétentes, en particulier l'OIT et les organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme et de la lutte contre la criminalité.

Le deuxième est axé sur le dialogue entre les pays d'origine et les pays de destination au sujet des grandes questions d'intérêt commun. Un tel dialogue pourrait viser à développer et à approuver des procédures, recommandations et codes non contraignants qui compléteraient les obligations résultant des conventions ratifiées. Cette action pourrait être engagée dans un premier temps sur une base bilatérale ou plurilatérale, avant d'être étendue au niveau régional. De tels dialogues devraient viser à:

- échanger des informations sur les excédents et les pénuries de main-d'œuvre;
- élaborer une coordination des politiques entre les pays exportateurs de main-d'œuvre;
- harmoniser la politique des différents pays importateurs de main-d'œuvre;
- imposer des règles strictes aux intermédiaires;
- mieux lutter contre les trafics de main-d'œuvre;
- s'attaquer au problème de l'immigration illégale.

Ces dialogues pourraient également faciliter l'élaboration d'approches communes sur d'autres questions essentielles: règles relatives aux migrations temporaires, fuite des cerveaux et contribution des migrations au développement, alignement de la sécurité sociale et des politiques du marché du travail, élaboration d'un système d'informations sur ces questions.

Le troisième niveau consisterait à tracer l'esquisse d'un cadre institutionnel plus général pour les mouvements internationaux de personnes, cadre qui consisterait en un système transparent et uniforme, fondé sur des règles, et non sur des décisions individuelles. L'objectif ultime serait de créer un cadre multilatéral pour l'élaboration des lois sur l'immigration et des pratiques consulaires, cadre qui serait négocié par les gouvernements et qui régirait les mouvements internationaux de personnes. Ce cadre serait similaire aux cadres multilatéraux existants ou en cours de création qui portent sur les mouvements internationaux relatifs aux biens, aux services, aux technologies, à l'investissement et à l'information.

Il faudra créer un forum mondial au sein duquel tous les pays et tous les intérêts concernés pourront échanger régulièrement des informations et des points de vue sur ces questions. Un tel forum pourrait permettre de mettre en évidence à la fois les problèmes et les possibilités et d'assurer la cohérence des mouvements de personnes. Il devrait lier non seulement les gouvernements, mais également les employeurs et les travailleurs. Dans la partie IV, nous recommandons l'instauration d'un large dialogue visant à examiner les manières les plus efficaces d'élaborer ce programme.

Pour aller de l'avant dans ce domaine, il faudra renforcer le pouvoir des organisations multilatérales s'occupant des mouvements de personnes (notamment l'OIT, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), les organes de défense

des droits de l'homme de l'ONU et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)) et améliorer la coordination entre ces instances. Nous accueillons favorablement les initiatives en cours comme le Groupe de Genève sur la question migratoire (GGM) et la Commission mondiale sur les migrations internationales, commission qui a entamé ses travaux au début de 2004. Nous exhortons l'OIT à jouer un rôle actif en ce domaine et attendons avec intérêt les résultats de la discussion générale sur la migration de la main-d'œuvre qui aura lieu à Genève dans le cadre de la session de 2004 de la Conférence internationale du Travail.

Source: Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation: *Une mondialisation juste. Créer des opportunités pour tous*, paragr. 440-446, BIT, Genève, 2004.

426. Dans les pays de l'OCDE, il existe actuellement 173 accords bilatéraux conclus avec des pays de toutes les régions du monde. A la suite de l'ouverture des frontières de l'Europe centrale et orientale, le nombre des traités bilatéraux a quintuplé depuis le début des années quatre-vingt-dix¹⁸. L'Enquête de 2003 sur les migrations internationales de main-d'œuvre fait apparaître également un recours considérable aux accords bilatéraux conclus par les Etats d'Europe centrale et orientale et par ceux de la Communauté d'Etats indépendants non seulement entre Etats de la région ou avec des Etats voisins de l'Union européenne, mais aussi avec des pays du sud de l'Europe (comme l'Espagne et le Portugal), et même avec des pays d'autres continents.

427. Les accords bilatéraux qui s'inspirent des modèles de l'OIT et d'autres modèles internationaux se sont avérés efficaces pour gérer les flux migratoires. En fait, la recommandation n° 86 contient en annexe un accord type sur les migrations temporaires et permanentes de travailleurs, accord qui comporte des clauses relatives à la régulation des flux migratoires, aux conditions de travail et de vie et à la sécurité sociale pour tous. L'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre a montré que la recommandation n° 86 avait été largement utilisée par les Etats comme modèle¹⁹ – ou le sera dans l'avenir²⁰ –, y compris par des pays qui n'ont pas ratifié les conventions de l'OIT.

6.13. Intégration économique régionale et libre circulation de la main-d'œuvre

428. Bien que les migrations internationales se produisent de plus en plus à l'échelle intercontinentale, les flux les plus importants proviennent sans doute encore des pays de la même région. Aux Etats-Unis, à ce jour, une forte proportion de migrants vient du Mexique et d'Amérique centrale. En Europe, les migrants des pays n'appartenant pas à l'Union européenne viennent surtout d'Europe de l'Est, de Turquie, des Balkans et du Maghreb. En Asie, certains des flux les plus importants vont d'Afghanistan vers le Pakistan et l'Iran, du Myanmar vers la Thaïlande et d'Indonésie vers la Malaisie. Et, en Afrique, les systèmes de migration les plus actifs sont ceux qui se produisent entre l'Afrique du Sud et ses voisins, entre les pays d'Afrique centrale et entre les pays de l'Afrique de l'Ouest, où il y a quelque 3 millions de travailleurs migrants.

¹⁸ Un séminaire sur les accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre a été organisé conjointement par l'OCDE et le gouvernement suisse à Montreux, les 19 et 20 juin 2003.

¹⁹ Par exemple Argentine, Autriche, Barbade, Chypre, Colombie, République de Corée, Emirats arabes unis, Equateur, France, Guatemala, Kenya, Liban, Maurice, Myanmar, Portugal, Rwanda, Tadjikistan, Uruguay.

²⁰ Albanie, Erythrée, Honduras, Kazakhstan, Madagascar, Pologne, Slovaquie, Togo.

Encadré 6.5.**Accords bilatéraux conclus par l'Espagne**

Dans le cadre de sa politique migratoire, l'Espagne a adopté en 2001 un programme mondial de réglementation et de coordination des questions de résidents étrangers et d'immigration (Programme GRECO). Ce programme comporte cinq mesures: a) approbation des critères relatifs à l'admission d'immigrants; b) calcul des besoins en travailleurs temporaires ou permanents; c) détermination des pays avec lesquels négocier les accords; d) gestion de tous les aspects de la migration; et e) instauration de mécanismes de sélection et si nécessaire de formation des travailleurs étrangers dans les pays d'origine, avec la contribution d'agents sociaux et d'ONG.

L'Espagne a par la suite conclu huit accords bilatéraux – avec le Maroc (1999), la Colombie, la République dominicaine et l'Equateur (2001), la Pologne et la Roumanie (2002) et la Guinée-Bissau et la Bulgarie (2003). En outre, plus de 40 autres Etats ont demandé à signer des accords bilatéraux sur la migration avec l'Espagne. Certains de ces pays, comme l'Argentine et le Mexique, comptent un grand nombre d'Espagnols sur leur territoire.

L'accord conclu avec l'Equateur, par exemple, vise à couvrir l'ensemble du processus migratoire: présélection des travailleurs, système de diffusion des offres d'emploi, sélection et recrutement des travailleurs dans le pays d'origine, dispositions spéciales concernant les travailleurs temporaires, organisation du voyage, garanties concernant les conditions de travail et les droits de la main-d'œuvre dans le pays de destination, possibilité de regroupement familial, dispositions en matière de retour. Pour coordonner les demandes de leurs ressortissants qui souhaitent travailler en Espagne en collaboration avec l'OIM, les autorités équatoriennes ont instauré le Service technique de sélection des travailleurs migrants.

429. L'Union européenne constitue la zone la plus vaste de libre circulation de la main-d'œuvre, mais il existe aussi des accords dans de nombreuses autres régions: entre les membres de la Communauté nordique pour la main-d'œuvre tant qualifiée que non qualifiée; entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande (Accord commercial dans le cadre de relations économiques plus étroites – ANZCERTA); entre le Canada et les Etats-Unis (et le Mexique à partir de 2004) pour la main-d'œuvre qualifiée dans le cadre de l'ALENA; entre les Etats membres de la communauté andine, entre les pays de la CEMAC en Afrique centrale et de l'UMEOA en Afrique de l'Ouest, et entre les pays des Caraïbes pour la main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée dans le cadre de la CARICOM. Ces accords permettent une harmonisation progressive des politiques de main-d'œuvre en vue de parvenir un jour à une complète égalité de traitement entre les nationaux de chaque pays. Dans la zone du Mercosur, un accord sur la résidence des nationaux des Etats parties a été adopté en décembre 2002. La volonté de faire progresser le processus d'intégration explique la décision unilatérale prise en février 2004 par l'Argentine de suspendre les expulsions de migrants en situation irrégulière originaires des pays voisins. Cette résolution concerne environ 700 000 personnes provenant du Brésil, d'Uruguay, du Paraguay, de Bolivie et du Chili.

430. Ces accords sont le reflet de la reconnaissance des avantages économiques et sociaux découlant de l'intégration des marchés du travail. Dans la mesure où ils fournissent un cadre normatif au traitement des travailleurs migrants, ils créent aussi une base permettant de sauvegarder leurs droits, spécialement lorsque des mécanismes de compte rendu et de contrôle mutuels peuvent être instaurés. C'est pourquoi les accords régionaux sur les migrations peuvent avoir une incidence plus directe que les conventions ou les traités internationaux sur le nombre de personnes qui se déplacent et sur les conditions dans lesquelles s'effectuent ces déplacements. Pour améliorer la gestion des migrations et la situation des migrants, il faudrait donc aussi faire en sorte que les mouvements entre Etats voisins se fassent de façon plus ordonnée.

Encadré 6.6.

Elaboration d'une politique communautaire en matière d'immigration dans l'Union européenne

Le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, établit la compétence de l'Union européenne dans les domaines de l'immigration et de l'asile. Par suite de la décision prise par le Conseil européen à Tampere en 1999, l'Union européenne s'est engagée à développer une politique communautaire en matière d'immigration et d'asile fondée sur les principes suivants:

- ❑ une *approche globale* qui reconnaît la nécessité de trouver un équilibre entre l'admission humanitaire et économique et les liens entre les différents aspects de la migration et de l'asile, d'où l'interaction requise entre les mesures visant à y faire face;
- ❑ le *traitement équitable des ressortissants de pays tiers*, afin de leur accorder des droits et obligations comparables à ceux des ressortissants de l'Etat membre dans lequel ils résident;
- ❑ le développement de *partenariats avec les pays d'origine* et de transit, notamment des politiques de codéveloppement, en tant qu'élément important des stratégies de gestion des migrations;
- ❑ une *politique commune d'asile* qui respecte intégralement les termes de la Convention de Genève et les obligations des Etats membres découlant des traités internationaux, ce qui pourrait permettre à long terme de mettre au point une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valables dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile.

Depuis 1999, l'UE développe progressivement ces politiques selon les principes définis à Tampere et précisés ultérieurement par le Conseil sur la base d'une série de documents d'orientation présentés par la Commission. Des progrès ont été accomplis en ce qui concerne l'harmonisation de la législation nationale sur l'admission et les conditions de séjour des ressortissants de pays tiers, des directives européennes ayant déjà été adoptées sur le regroupement familial et le statut communautaire de résident de longue durée. Une proposition de directive sur l'admission aux fins d'emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante et aux fins d'étude ou de volontariat est en cours d'examen.

En même temps, des efforts considérables ont été déployés pour améliorer la coopération entre Etats membres afin de renforcer le contrôle des frontières extérieures et de lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains. Une action est menée dans plusieurs domaines: politique de visas; échange d'informations, amélioration de la coopération et de la coordination entre les services de gardes frontière des Etats membres (a ainsi été établi un accord sur la création d'une agence chargée de la gestion des frontières extérieures); coopération policière; respect de la législation sur les étrangers et du droit pénal. Des mesures sont prises pour lutter contre la traite des êtres humains et démanteler les réseaux. Les politiques de retour sont renforcées et un programme d'action en matière de retour est en cours d'élaboration.

Etant donné le déclin démographique et le vieillissement annoncés de la population européenne dans les prochaines décennies, l'intégration des immigrants figure parmi les principaux défis que doit relever l'Union. Dans le contexte de la stratégie européenne en matière d'emploi, l'immigration destinée à répondre aux besoins non satisfaits du marché du travail est considérée comme l'une des mesures que l'Union devra prendre si elle veut atteindre les objectifs de Lisbonne pour le développement économique. En juin 2003, la Commission a publié un document d'orientation sur l'immigration, l'intégration et l'emploi qui énonce des propositions tendant à renforcer la coordination des politiques, la coopération et l'échange d'informations et de bonnes pratiques en matière d'intégration.

L'établissement de relations plus étroites avec les pays tiers fait partie intégrante de l'approche européenne de la gestion des migrations et l'Union européenne s'efforce d'inclure les questions liées aux migrations dans ses politiques de développement et ses politiques extérieures. Ces questions, qui sont désormais systématiquement intégrées dans le dialogue entre l'UE et les pays d'origine et de transit et d'autres groupements

régionaux (par exemple les pays méditerranéens et l'ASEM – Sommet Asie-Europe), occuperont une place fondamentale dans le cadre de l'Europe élargie. Depuis 2001, des fonds européens sont dégagés pour financer des projets de gestion des migrations dans des pays tiers. Parmi les objectifs à long terme, une importance particulière est accordée à la mise en œuvre des conclusions du Conseil sur les migrations et le développement adoptées en mai 2003 qui traitent des causes profondes des flux migratoires.

Source: Commission européenne.

431. Si les gouvernements veulent que ces accords soient efficaces, ils doivent harmoniser les politiques et les normes. Mais ils doivent aussi faire en sorte que les «gardes barrière» et les administrateurs sur le terrain ne fassent pas usage de leurs pouvoirs discrétionnaires pour faire échouer l'objectif de la politique. Selon un rapport du secrétariat exécutif de la CEDEAO, presque tous les Etats membres maintiennent de nombreux points de contrôle et soumettent les ressortissants étrangers à un harcèlement administratif. Certaines expulsions ont eu lieu en violation des accords. L'un des problèmes fréquemment rencontré est le manque de système commun de reconnaissance des qualifications professionnelles. Certains pays maintiennent des barrières pour certaines professions sous forme d'examens d'entrée obligatoire pour les candidats à l'emploi qui ont fait leurs études ailleurs.

432. L'intégration économique régionale par la libéralisation du commerce devrait à terme entraîner une plus grande convergence des salaires, des prix et d'autres facteurs de production – ce qui en soi réduira l'attrait de la migration. On a pu le constater dans l'Union européenne, qui garantit la liberté de mouvement et l'égalité de traitement, ainsi que la transférabilité des prestations sociales²¹. Pourtant les étrangers représentent seulement 2 pour cent des travailleurs sur le marché du travail des pays de l'Union européenne. L'intégration économique régionale entraîne donc un paradoxe apparent: tout en ouvrant de plus grandes possibilités de libre circulation de la main-d'œuvre, elle génère aussi le type de convergence économique qui réduit la nécessité de tels déplacements.

6.14. Vers une libéralisation du commerce des services

433. Si les services doivent être échangés au niveau international, certains travailleurs vont devoir se déplacer temporairement vers les pays consommateurs. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS), issu du Cycle d'Uruguay en 1994, a déjà contribué à faciliter cette circulation grâce à des accords sur l'admission temporaire de personnes qui fournissent certains types de services spécialisés comme la gestion financière et les services juridiques.

434. Ce fut une avancée pour la promotion de l'échange international de services qui augure bien pour ce secteur, le plus dynamique et qui connaît le développement le plus rapide dans les sociétés postindustrielles. Certains pays en développement disposent, dans ce secteur, d'un avantage comparatif car, s'ils sont pauvres en capital, ils sont riches en ressources humaines. Les négociations sur le mouvement des personnes physiques, par opposition aux personnes morales – ce que l'on appelle le mode 4 de l'AGCS –, ont toutefois été lentes et difficiles, reflétant les inquiétudes des régions plus développées quant à l'admission temporaire, susceptible de se transformer en séjour permanent.

²¹ W. Molle: *The economics of European Integration: Theory, practice, policy* (Aldershot, Dartmouth Publishing Co., 1994), chap. 9.

Encadré 6.7.

Rôle des processus régionaux dans la gestion des migrations

Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Pour répondre à la complexité et à la diversité croissantes des migrations internationales, des mécanismes de consultation régionale se sont développés partout dans le monde et sont devenus une composante intégrale de la gestion des migrations. Treize de ces mécanismes sont en place aujourd'hui; ils traitent de questions allant du contrôle aux frontières et de l'entrée, au retour et à la réintégration des migrants. Ils servent à réunir des représentants des Etats, des organisations internationales et, lorsque c'est possible, des organisations non gouvernementales (ONG) pour débattre de questions migratoires régionales dans un esprit de coopération. Informels, et par nature non contraignants, ces mécanismes consultatifs permettent de jeter les bases pour l'élaboration d'approches communes à l'échelle régionale.

Au départ, le processus de consultation régionale est axé sur les moyens qu'ont les pays d'origine, de transit et d'accueil de travailler ensemble à la gestion des flux de migrations irrégulières. C'est pourquoi ce sont souvent les ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères plutôt que les ministères du Travail qui sont impliqués. Toutefois, étant donné la prise de conscience croissante des avantages que présentent les migrations pour le développement, le processus a dépassé le cadre des migrations irrégulières pour aborder un éventail élargi de questions, dont la migration pour l'emploi. Le nombre de mécanismes de consultation régionale a également beaucoup augmenté depuis qu'ils ont été lancés en 1996. On trouvera ci-après quelques exemples de processus régionaux et de leurs travaux sur les migrations de main-d'œuvre.

La Conférence régionale sur la migration, ou *Processus de Puebla*, regroupe les pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Nord et la République dominicaine. Le processus, qui entre actuellement dans sa huitième année, a tenu sa première réunion en mars 1996 à Puebla, où les délégués ont décidé d'œuvrer ensemble pour atteindre 17 objectifs. Les pays ont depuis adopté un Plan d'action commun. Le Processus de Puebla s'oriente aujourd'hui vers la coopération technique et le partage d'informations sur toute une variété de questions dont les politiques et les pratiques communes concernant le retour des migrants régionaux et extrarégionaux, la formation commune, et l'application de mesures coercitives pour combattre la migration irrégulière. Avec la création d'un réseau d'officiers de liaison pour la protection consulaire, il a permis d'améliorer la protection apportée par les consulats et l'aide aux migrants.

Premier en son genre sur le continent, le *Dialogue sur la migration pour l'Afrique australe* (MIDSA) a été créé en 2000, conjointement avec la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) pour servir de forum d'échange d'informations, d'expérience et de perspectives entre les gouvernements sur la politique et la pratique en matière de migrations, notamment à l'échelle intrarégionale. Jusqu'ici le MIDSA a exploré des thèmes communs comme le contrôle des frontières et la migration de main-d'œuvre.

En Afrique de l'Ouest, le *Dialogue sur la migration pour l'Afrique de l'Ouest* (MIDWA) a débuté comme un processus de suivi de la Déclaration de Dakar d'octobre 2000. Sous ses auspices, les gouvernements de la région ont reçu une aide pratique pour la conception, la mise en œuvre et le renforcement de la législation et des politiques migratoires.

Le *Dialogue 5+5 sur la Migration en Méditerranée occidentale* a été lancé en octobre 2002 en Tunisie, avec pour objectif d'instaurer des discussions régulières et informelles entre cinq pays d'origine et cinq pays de destination de la Méditerranée occidentale sur des questions communes de migration et leur relation avec la coopération régionale et le développement. Il a débouché sur la Déclaration de Tunis qui prône une meilleure gestion de la migration légale et l'intégration des migrants. Depuis lors, une seconde réunion s'est tenue au Maroc en 2003 et une troisième se déroulera en Algérie en 2004.

En Asie, l'OIM a organisé en avril 2003 à Colombo les Consultations ministérielles asiatiques sur la migration de main-d'œuvre à l'intention des pays d'origine, point de départ d'une série de consultations au niveau ministériel qui pourraient servir de forum aux pays asiatiques pour partager leur expérience de la gestion des migrations de main-d'œuvre et décider de mesures de coopération. Cette première réunion a débouché sur l'adoption de vingt-deux recommandations sur la gestion efficace de la migration de main-d'œuvre. Une réunion de suivi se déroulera à Manille en 2004.

A ce jour, on dispose de peu d'études détaillées évaluant l'efficacité et les résultats des processus de consultation régionale. Il existe néanmoins un consensus sur le fait qu'ils peuvent représenter une contribution précieuse à la gestion des migrations, notamment par le partage d'informations et d'expériences. Le Processus de Puebla a réussi à renforcer la coopération dans la lutte contre l'immigration clandestine et la traite d'êtres humains et à assurer une protection consulaire plus efficace des citoyens à l'étranger. Certes, il est possible d'améliorer la coopération dans d'autres domaines, dont la migration de main-d'œuvre, et les questions de développement ont aujourd'hui une priorité renforcée dans les dialogues régionaux. Les processus régionaux sont un moyen prometteur de renforcer la coopération entre Etats pour la gestion des migrations de main-d'œuvre.

Source: Organisation internationale pour les migrations.

435. Les négociations portent actuellement sur les questions suivantes:

- *Qualifications* – accélérer la reconnaissance mutuelle des qualifications.
- *Systèmes de sous-traitance* – pour inclure les travailleurs peu qualifiés du secteur des services.
- *Catégories de personnel de services* – uniformiser la définition et la couverture de ces catégories et les élargir pour y inclure les employés et les cadres moyennement et peu qualifiés.
- *Sécurité sociale* – séparer les cotisations de sécurité sociale à court et à long terme.

436. Un système mondial de reconnaissance mutuelle des qualifications doit encore être mis au point, de façon que les architectes, les médecins ou les infirmières voient leurs diplômes reconnus dans tous les pays. Si certains Etats autorisent les employeurs à évaluer les qualifications, de nombreuses professions sont encore fermées à ceux qui n'ont pas passé les examens nationaux. Certains pays en développement ont résolu ce problème en intégrant à leurs programmes d'enseignement les critères des pays dans lesquels les diplômés veulent travailler, de sorte qu'aux Philippines, par exemple, les infirmières sont formées pour passer les diplômes d'infirmière du Canada, des Etats-Unis ou du Royaume-Uni. En 2003, la Conférence régionale tripartite sur l'emploi dans l'industrie du tourisme pour l'Asie et le Pacifique, réunie à Bangkok, a recommandé que le BIT élabore un système de reconnaissance des qualifications pour les travailleurs qualifiés du secteur qui ont suivi une formation spécialisée.

437. L'expansion du commerce des services nécessitera cependant un accord sur des questions importantes qui vont au-delà de la reconnaissance des qualifications et la rationalisation des procédures d'obtention du visa et du permis de travail. Les engagements actuels sont en grande partie fondés sur des suppositions quant à l'application des lois et des normes du travail du pays d'accueil à l'emploi des prestataires de services; mais assurer le respect de la législation pose des problèmes énormes lorsque le service requis ne suppose que de brèves périodes d'embauche. C'est un domaine dans lequel les partenaires tripartites ont des intérêts importants et où le dialogue social peut s'avérer extrêmement utile.

Encadré 6.8.

Éléments d'une politique et d'une gestion judicieuses des migrations

Politique

- ❑ Intégrer dans la législation et la pratique nationales les principes contenus dans les normes internationales pertinentes pour garantir la reconnaissance juridique et la protection des droits fondamentaux de tous les travailleurs migrants.
- ❑ Elaborer une politique migratoire en tenant dûment compte de la situation générale du marché du travail et des critères relatifs au travail décent et promouvoir les migrations en tant qu'instrument de développement et de lutte contre la pauvreté.
- ❑ Veiller à ce que les mesures prises à l'appui des objectifs d'une politique migratoire soient transparentes et ne soient ni incompatibles ni en contradiction avec les politiques suivies dans d'autres domaines.
- ❑ Traiter les problèmes soulevés par l'immigration clandestine et la traite des êtres humains, assurer la protection des droits fondamentaux des travailleurs concernés, définir les options, les critères et les procédures d'une coopération entre les pays, régulariser le statut des travailleurs en situation irrégulière.
- ❑ Conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux garantissant aux travailleurs migrants la couverture et les prestations de la sécurité sociale et une meilleure gestion des migrations, conformément aux normes et pratiques internationales.

Dialogue

- ❑ Accorder un large soutien à la politique migratoire nationale par la voie des consultations et du dialogue avec les parties directement concernées, en particulier les partenaires sociaux ainsi que les organisations de la société civile et les migrants eux-mêmes.
- ❑ Etablir des structures officielles de consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs sur la politique et la gestion des migrations.
- ❑ Engager des consultations aux niveaux régional et mondial sur la politique et la coopération internationales en matière de migration.

Gestion

- ❑ Mettre en place au sein des ministères du Travail les services nécessaires pour l'élaboration d'une politique et la gestion cohérente et efficace des migrations de main-d'œuvre ou renforcer les capacités existantes.
- ❑ Améliorer la base d'information requise à cet effet par différents moyens: collecte de données, travaux de recherche, publications.
- ❑ Tenir compte des spécificités des hommes et des femmes migrants dans les mesures visant à améliorer la situation des migrantes et à les rendre moins vulnérables.
- ❑ Adopter une stratégie multidimensionnelle de lutte contre la traite des migrants – protection, prévention poursuites judiciaires.

Protection sociale

- ❑ Promouvoir l'accès des migrants aux soins de santé, y compris la prévention du VIH/SIDA.
- ❑ Aborder les problèmes de discrimination et de xénophobie, notamment en concevant des programmes d'action à l'échelle nationale.
- ❑ Faciliter l'intégration économique, sociale et culturelle des travailleurs migrants en situation régulière et des membres de leurs familles dans la société d'accueil.

6.15. Conclusions préliminaires: un défi complexe pour les pouvoirs publics

438. On a vu dans le présent chapitre qu'une bonne politique migratoire repose sur l'identification des intérêts à long terme, l'ancrage sur le respect des droits humains fondamentaux et l'efficacité d'un mécanisme de promotion du consensus social le plus large. Les gouvernements devront exposer clairement les choix ou options possibles au niveau national et leur incidence prévisible à long terme sur l'économie et la société. Les compromis sont difficiles et les conflits inévitables, voire souhaitables, dans les sociétés démocratiques. Il faudra faire valoir la rationalité économique de la migration et par ailleurs faire en sorte qu'elle ne débouche pas sur l'exploitation ni la marginalisation des catégories les plus vulnérables du marché du travail – les travailleurs âgés ou peu qualifiés, y compris les migrants de la première génération. La migration doit être une proposition «gagnant-gagnant» pour tous et, qui plus est, être perçue comme telle.

439. Si les relations internationales déterminent souvent le contexte des modèles migratoires, les choix de politique migratoire, par leur nature même, reflètent les valeurs et les priorités au sein des collectivités, à travers l'éventail social. L'une des tâches les plus délicates pour définir les orientations multilatérales de la politique migratoire est de forger, autour de valeurs et de priorités largement partagées entre pays d'origine et pays de destination, un consensus qui fonde le cadre de l'action commune.

440. La migration touche directement les intérêts des travailleurs et des employeurs; aussi peut-on faciliter le consensus en créant des organes tripartites qui aideront les gouvernements à formuler leur politique et à la mettre en œuvre. Il leur sera plus facile de cerner les exigences du marché du travail et les moyens de combler les lacunes observées, de lutter contre la discrimination et de promouvoir l'intégration, d'informer le grand public de l'impact et des conséquences de la migration de la main-d'œuvre en associant à cette tâche les organisations d'employeurs et de travailleurs.

441. La gestion des migrations est une question intrinsèquement multilatérale. Vu l'échelle des flux et l'extension mondiale des réseaux de migration, il est d'autant plus impératif pour les pays de rechercher des partenariats à l'étranger dans le cadre d'accords et de traités multilatéraux et bilatéraux. Or la plus grande partie des mouvements transfrontaliers se produisent encore dans des espaces régionaux, d'où la valeur des accords et processus régionaux pour la gestion des migrations et la protection des travailleurs.

Chapitre 7

La voie à suivre

442. 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 – économiques, démographiques, sociales, politiques – 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.

443. 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.

444. 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. Il est impératif et urgent de tout mettre en œuvre, aux niveaux national et international, pour que les droits des migrants soient respectés, conformément à toutes les normes internationales applicables.

445. 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. La protection effective des droits des migrants passe par une gestion efficace de la migration.

446. 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.

447. 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.

448. 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.

449. 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.

7.1. Questions pour la discussion en vue d'un plan d'action

450. Il est proposé dans le présent rapport que la Conférence envisage l'adoption d'un plan d'action qui engagerait l'OIT et tous ses mandants à élaborer un cadre multilatéral cohérent pour la gouvernance de la migration internationale. A cet effet, la Conférence voudra sans doute examiner les questions suivantes:

- a) Le rapport montre que la migration pour l'emploi est un phénomène mondial qui va en s'intensifiant. Etes-vous de cet avis? Dans l'affirmative, sur quels aspects de ce phénomène l'OIT et ses mandants devraient-ils se pencher plus particulièrement?
- b) La migration transfrontière pour l'emploi peut, sous certaines conditions, se révéler avantageuse aussi bien pour les pays d'accueil que pour les pays d'origine, y compris pour les migrants eux-mêmes. Cependant, le rapport indique que de très nombreux migrants, hommes et femmes, travaillent dans des conditions relevant de l'exploitation, privés de leurs droits fondamentaux et qu'ils sont exclus de fait de la protection sociale. Quelles sont les politiques requises pour améliorer leur situation? Que devrait faire l'OIT en matière de réglementation internationale pour

remédier aux lacunes de la protection et selon quelles modalités devrait-elle tirer parti de ses moyens d'action pour mieux exploiter leur complémentarité et en accroître l'impact?

- c)* La protection effective des droits des migrants repose sur une gestion effective, fondée sur les droits, de la migration. Cela suppose des politiques nationales d'ensemble à la fois cohérentes et transparentes et capables de susciter l'adhésion générale, ainsi qu'un renforcement de la coopération entre pays hôtes et pays d'origine et en leur sein. Outre l'action normative, que peut faire l'OIT pour promouvoir ce type de politiques et les meilleures pratiques en matière de gestion globale de la migration de main-d'œuvre?
- d)* Quelle autre action l'OIT devrait-elle envisager pour faciliter l'échange systématique d'informations et de vues au niveau international et contribuer à promouvoir la bonne gouvernance des migrations internationales?

Annexe I

Résumé des réponses à l'enquête 2003 sur les migrations internationales de main-d'œuvre

1. Introduction

L'analyse ci-après repose sur les résultats de l'enquête sur les migrations internationales de main-d'œuvre qui a été organisée pour la préparation de la discussion générale fondée sur une approche intégrée qui aura lieu à la session de 2004 de la Conférence internationale du Travail. L'enquête visait à réunir les informations les plus récentes sur la manière dont les migrations et le traitement des travailleurs migrants sont réglementés par la loi, les politiques, les mesures administratives, sur le rôle joué par les accords bilatéraux et multilatéraux, sur la participation des partenaires tripartites au processus et sur l'impact des instruments de l'OIT dans ce domaine. Au total, 90 Etats Membres¹ ont répondu à l'enquête. Le nombre de réponses «Oui/Non» correspond aux réponses données par les Etats Membres. Les observations des organisations d'employeurs et de travailleurs sont indiquées le cas échéant.

2. Politiques, législations et structures

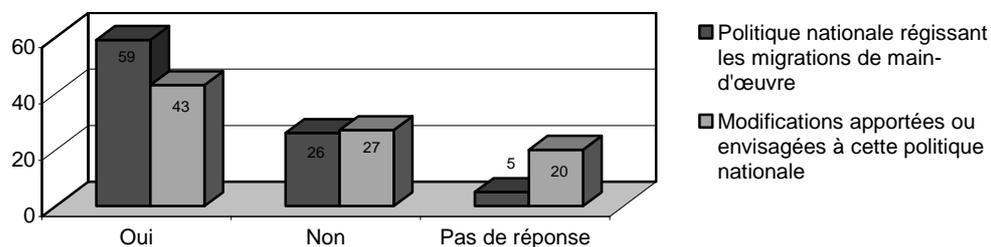
2.1. Politiques nationales régissant les migrations de main-d'œuvre

- Question 1A.** Votre gouvernement a-t-il une politique nationale qui régit les migrations internationales de main-d'œuvre?
- Question 1B.** Indiquer si vous avez récemment apporté des modifications à cette politique nationale ou si vous envisagez de le faire dans un proche avenir.

¹ Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Allemagne, Argentine, Arménie, Australie, Autriche, Bahreïn, Bélarus, Belgique, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Burundi, Canada, Chili, Chine, Chypre, Colombie, République de Corée, Costa Rica, Croatie, Danemark, Egypte, El Salvador, Emirats arabes unis, Equateur, Erythrée, Espagne, Estonie, Etats-Unis, Ethiopie, Fidji, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Honduras, Hongrie, Indonésie, Irlande, Islande, Japon, Kazakhstan, Kenya, Koweït, Liban, Madagascar, Malaisie, Malawi, Malte, Maroc, Maurice, Mexique, Myanmar, Nicaragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Oman, Ouganda, Pakistan, Panama, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, Qatar, Roumanie, Royaume-Uni, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Singapour, Slovaquie, Soudan, Sri Lanka, Suède, Suisse, Suriname, République arabe syrienne, Tadjikistan, République tchèque, Thaïlande, Togo, Tunisie, Ukraine, Uruguay et Zimbabwe.

Résultat de l'enquête

Politique nationale



Remarques

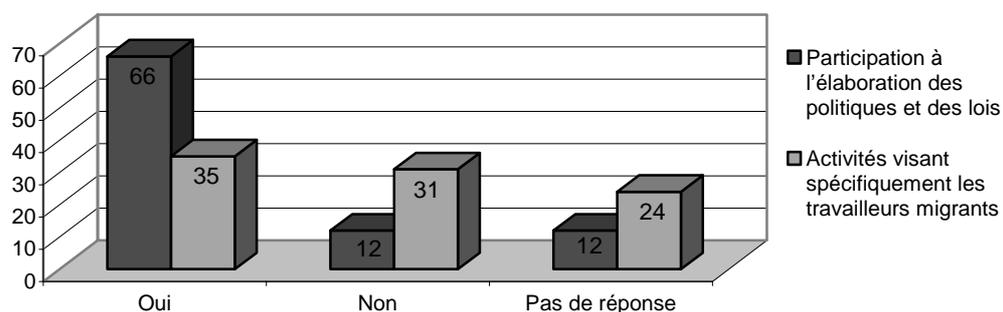
Environ 70 pour cent des Etats Membres qui ont répondu à l'enquête ont déclaré avoir adopté une politique nationale régissant les migrations de main-d'œuvre. Certaines tendances ont pu être dégagées dans les objectifs de cette politique nationale. Par exemple, des pays comme l'Allemagne, l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni favorisent l'immigration d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, parfois en ayant recours à des tests à points, dans les secteurs où il existe une pénurie de nationaux qualifiés (qu'elle soit permanente ou temporaire) tout en laissant la porte ouverte à l'entrée d'un nombre réduit de migrants qui n'appartiennent pas à ces catégories (par exemple, les membres de la famille ou les demandeurs d'asile). Le Japon a récemment modifié sa politique pour favoriser l'entrée de travailleurs migrants dans certains secteurs techniques et professionnels afin de dynamiser et d'internationaliser sa société. L'admission d'une main-d'œuvre hautement qualifiée est aussi favorisée dans certains pays en développement ou en transition pour pallier les pénuries de main-d'œuvre (par exemple, Chine, République de Corée, Fidji, Maurice, Pologne, République tchèque, Thaïlande et Tunisie). En Autriche, en Belgique, à Chypre, en France, au Liban, en Malaisie, en Norvège, aux Pays-Bas, en Suède et en Ukraine, l'accent est surtout mis sur le plein emploi des nationaux et des migrants en situation régulière. Le recrutement de travailleurs migrants est limité à certaines situations comme l'absence de travailleurs nationaux ayant les qualifications nécessaires pour occuper le poste. La lutte contre les migrations clandestines, la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants est un objectif dans un certain nombre de pays d'accueil et de pays d'origine (par exemple, Afrique du Sud, Albanie, Allemagne, Indonésie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suisse, Tadjikistan, République tchèque et Thaïlande). L'accent est mis sur l'intégration des travailleurs migrants en Afrique du Sud, en Autriche, au Portugal, en Suisse, au Tadjikistan et en République tchèque et sur la régularisation des travailleurs migrants en situation irrégulière en Argentine et au Chili. Enfin, dans certains pays (Egypte, Ethiopie, Maroc, Mexique, Philippines, Pologne, Portugal, Tadjikistan, Tunisie), les politiques visent à aider les nationaux qui travaillent à l'étranger, à faire en sorte qu'ils bénéficient de l'égalité de traitement dans le pays d'accueil et à encourager le retour des travailleurs migrants.

2.2. Consultation tripartite

- ❑ **Question 2.** Les organisations représentatives d'employeurs ou de travailleurs prennent-elles part à l'élaboration des politiques, lois et réglementations régissant les migrations de main d'œuvre?
- ❑ **Question 3.** Les organisations représentatives d'employeurs ou de travailleurs ont-elles des activités ou des services visant spécifiquement les travailleurs migrants?

Résultat de l'enquête

Participation des organisations d'employeurs et de travailleurs



Remarques

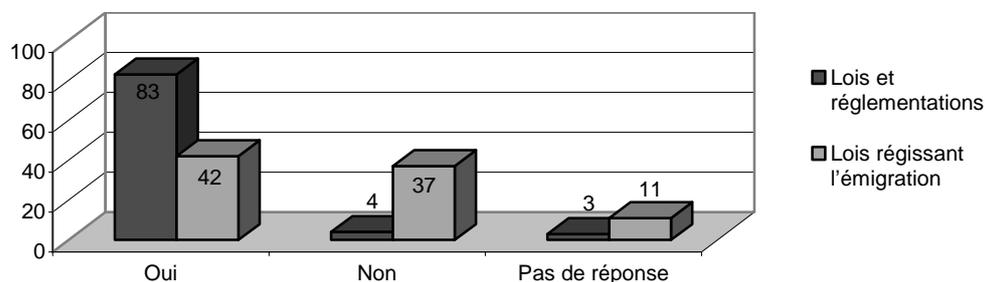
La majorité des pays qui ont répondu indiquent que les organisations d'employeurs et de travailleurs prennent part à l'élaboration des politiques, lois et réglementations régissant les migrations de main-d'œuvre. Presque la moitié d'entre eux précisent que des consultations ont lieu dans le cadre d'organismes tripartites officiellement créés. Dans environ 25 pour cent des cas, aucune consultation n'a lieu ou aucune réponse n'a été fournie. Parmi les activités spécifiques menées par les organisations d'employeurs et de travailleurs, on peut citer les services de conseil et d'intégration ainsi que les programmes de formation spécialement conçus pour les travailleurs migrants dans le pays. Certaines organisations proposent aussi des services de conseil et de placement aux nationaux se rendant à l'étranger.

2.3. Lois et réglementations régissant la migration de travailleurs

- ❑ **Question 4A.** Avez-vous des lois et réglementations régissant l'immigration de travailleurs dans votre pays?
- ❑ **Question 4B.** Avez-vous des lois et réglementations régissant l'émigration des travailleurs de votre pays?

Résultat de l'enquête

Lois et réglementations



Question 39. En ce qui concerne l'émigration de main-d'œuvre, votre pays a-t-il des dispositions spécifiques régissant:

Tableau 1. Dispositions juridiques spécifiques régissant l'émigration

Q.39	Oui	Non	Pas de réponse
A Les contrats et les conditions contractuelles des travailleurs migrants	35	31	24
B Le recrutement obligatoire par des bureaux publics de placement	15	50	25
C Le recrutement direct par les employeurs	28	37	25
D Le recrutement par des agences de recrutement privées	32	35	23
E L'agrément des agences de recrutement privées	32	35	23
F Les poursuites en cas d'abus au moment du recrutement	36	25	29

Question 5. Les questions de migration de main-d'œuvre sont-elles traitées, expressément ou dans la pratique, dans les textes suivants?

Tableau 2. Lois et accords réglementant, expressément ou dans la pratique, la migration de main-d'œuvre

Q.5	Oui	Non	Pas de réponse
A Constitution	44	28	18
B Législation du travail	68	12	10
C Législation de l'emploi	63	12	15
D Législation des droits de l'homme	43	20	27
E Législation de la sécurité sociale	60	13	17
F Législation sur l'égalité ou la non-discrimination	46	17	27
G Législation sur l'immigration	68	8	14
H Législation contre la traite des êtres humains	38	25	27
I Législation contre le trafic illicite de migrants	37	25	28
J Droit pénal	50	18	22
K Conventions collectives	26	36	28

Remarques

Les réponses montrent que les questions liées à la migration sont traitées dans un vaste ensemble de lois et réglementations, en particulier les lois sur le travail et l'emploi, sur la sécurité sociale et sur l'immigration.

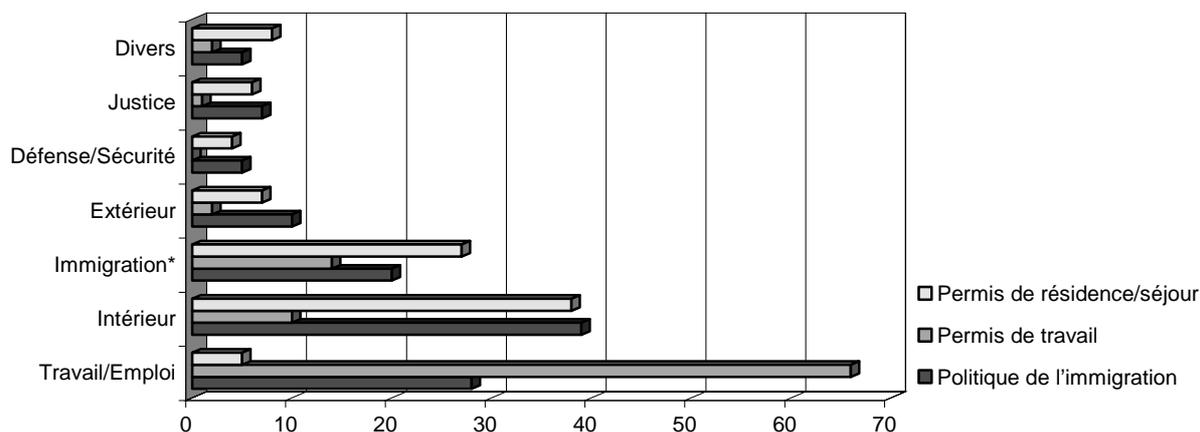
2.4. Autorités compétentes

Question 8. Veuillez indiquer le nom de l'autorité ou des autorités nationales compétentes pour la mise en œuvre des dispositions concernant:

- A.** La politique d'immigration
- B.** Les permis de travail
- C.** Les permis de résidence/séjour

Résultat de l'enquête

Autorités/ministères compétents en matière de migration



* Les réponses indiquent qu'il s'agit d'un ministère en soi ou n'indiquent pas le ministère responsable du service/département de l'immigration.

Question 38. Une ou des autorités compétentes s'occupent-elles spécifiquement de l'émigration de main-d'œuvre? Dans l'affirmative, veuillez indiquer si elles ont les fonctions et attributions suivantes:

Tableau 3. Autorités compétentes en matière d'émigration

Q.38		Oui	Non	Pas de réponse
38	Autorité(s) compétente(s) spécifiquement chargée(s) de l'émigration de main-d'œuvre	46	28	16
Fonctions et attributions				
A	Définir une politique concernant l'emploi de nationaux à l'étranger	38	8	44
B	Conclure des accords avec les employeurs étrangers	30	17	43
C	Autoriser des personnes physiques ou morales à recruter des travailleurs	34	14	42
D	Recruter des nationaux pour un emploi à l'étranger	29	15	46
E	Etablir des normes minimales pour les contrats de travail	37	8	45
F	Approuver les contrats de travail dont les conditions sont conformes aux normes et réglementations	34	10	46
G	Poursuivre les personnes qui enfreignent les réglementations régissant le recrutement	36	8	46
H	Percevoir des honoraires	15	25	50
I	Arbitrer les litiges entre les travailleurs migrants et leurs employeurs étrangers ou les agents	25	17	48
J	Faire campagne contre la traite et contre le trafic illicite de migrants	36	7	47
K	Fournir, avant le départ, des informations sur les droits, les conditions de vie et les conditions de travail des travailleurs migrants dans les pays de destination	38	5	47
L	Réunir des informations sur les abus et les violations des droits des travailleurs migrants dans le pays hôte	34	9	47
M	Fournir une aide aux travailleurs migrants dans les pays hôtes et à leur retour	35	11	44

2.5. Assistance administrative et juridique

Question 6. Pour aider les travailleurs migrants à faire valoir leurs droits, avez-vous pris les mesures suivantes:

Résultat de l'enquête

Tableau 4. Assistance administrative et juridique

Q.6		Oui	Non	Pas de réponse
A	Mise en place d'un programme ou service spécifique	53	28	9
B	Diffusion d'informations sur les institutions et les normes nationales du travail	62	21	7
C	Traduction dans plusieurs langues des informations pertinentes	51	31	8

Remarques

La majorité des pays indiquent qu'ils ont mis en place des programmes ou des services destinés aux travailleurs migrants et/ou fournissent des informations sur les droits et obligations des travailleurs migrants selon les lois et réglementations nationales. Un peu plus de la moitié des réponses indiquent que les lois et réglementations sont traduites dans les langues le plus souvent utilisées par les migrants dans leur pays. Parmi

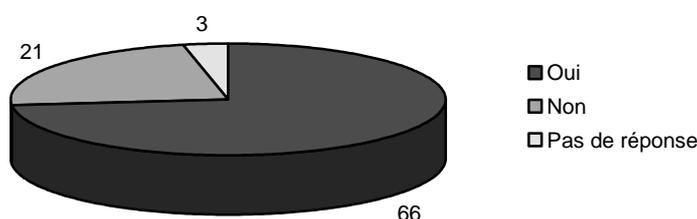
les autres formes d'assistance, on peut citer les services publics de conseil, les primes d'installation destinées aux travailleurs migrants ainsi que la diffusion d'informations dans divers médias.

2.6. Accords bilatéraux

- ❑ **Question 7.** Avez-vous conclu avec certains pays des accords bilatéraux ou multilatéraux, relatifs à la main-d'œuvre ou autres, pour le recrutement, l'admission, l'emploi et la protection sociale des travailleurs migrants?

Résultat de l'enquête

Accords bilatéraux



Remarques

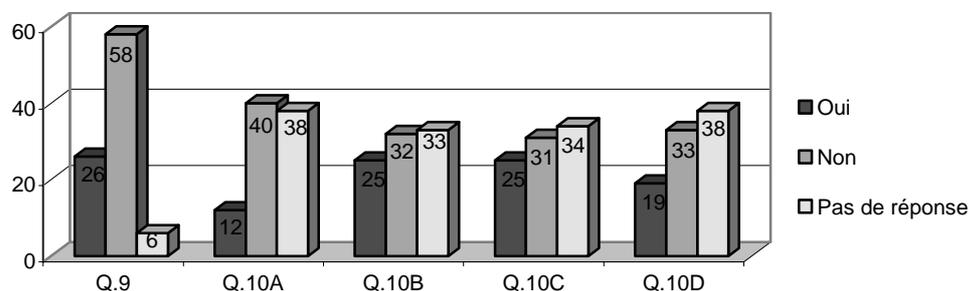
La plupart des pays ont signé des accords bilatéraux, essentiellement sur la migration de main-d'œuvre et la sécurité sociale. L'enquête confirme la tendance à une recrudescence des accords bilatéraux car beaucoup d'entre eux ont été signés dans les années quatre-vingt-dix et après. Un grand nombre d'accords concernent les pays d'Europe centrale ou orientale ou les pays de l'ex-URSS, certains portant essentiellement sur le recrutement dans les pays de l'Union européenne. Enfin, quelques pays ont commencé à signer des accords vacances-travail autorisant les jeunes à occuper un emploi occasionnel lorsqu'ils voyagent dans les pays d'accueil sous réserve de réciprocité. Il convient également de noter que 33 pays, dont 23, n'ont pas ratifié la convention n° 97, ont répondu qu'ils avaient utilisé, ou ont l'intention d'utiliser, la recommandation n° 86 qui contient un accord type sur la migration de travailleurs.

2.7. Admission

- ❑ **Question 9.** Y-a-t-il des contingents ou des limitations du nombre total de travailleurs migrants qui peuvent être admis durant une période donnée (par exemple une année civile)?
- ❑ **Question 10.** Y-a-t-il des contingents ou des limitations du nombre total de travailleurs migrants qui peuvent être admis durant une période donnée (par exemple une année civile) pour:
- Certains pays d'origine?
 - Certaines branches d'activité économique?
 - Certaines professions?
 - Les travailleurs migrants ayant un niveau donné de qualification?

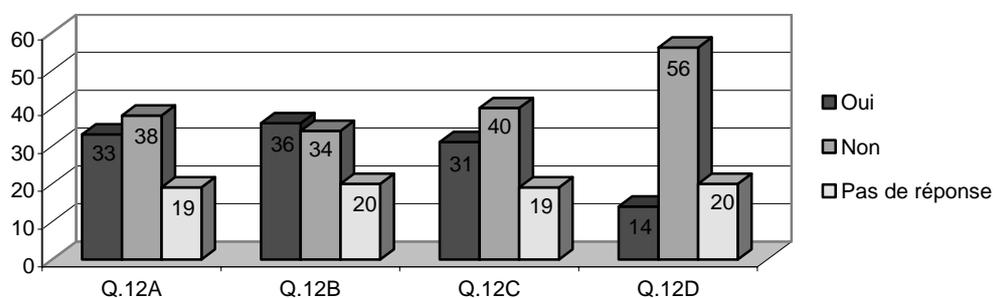
Résultat de l'enquête

Contingents et limitations



- Question 12.** En ce qui concerne l'admission, un traitement préférentiel est-il prévu pour:
- A.** Les travailleurs migrants de certains pays?
 - B.** Les travailleurs migrants des pays avec lesquels vous avez conclu des accords bilatéraux, multilatéraux ou autres concernant les travailleurs migrants?
 - C.** Les travailleurs migrants des pays avec lesquels vous avez formé une union économique ou une association politique?
 - D.** Les travailleurs migrants qui remplissent d'autres critères, par exemple une ascendance ou une origine ethnique spécifique?

Traitement préférentiel



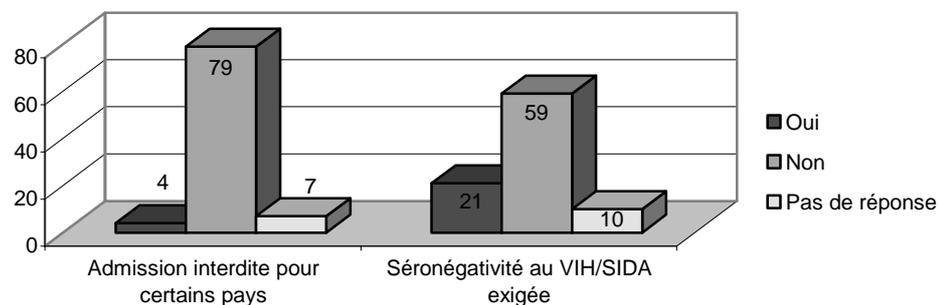
Remarques

Un tiers des pays ont répondu qu'il y a des contingents spécifiques de travailleurs migrants pouvant être admis pour certaines raisons, la plus commune étant l'emploi dans certaines branches d'activité ou professions ou, dans une moindre mesure, les travailleurs ayant un niveau donné de qualification. La majorité des pays ont répondu qu'ils accordent un traitement préférentiel, pour la plupart à certains pays spécifiques, soit en raison d'accords bilatéraux, soit parce qu'il s'agit de pays avec lesquels existent des liens politiques ou économiques.

- Question 13.** L'admission est-elle interdite aux travailleurs migrants de certains pays?
- Question 14.** Les travailleurs migrants doivent-ils être séronégatifs au VIH/SIDA pour entrer dans votre pays?

Résultat de l'enquête

Motifs d'exclusion



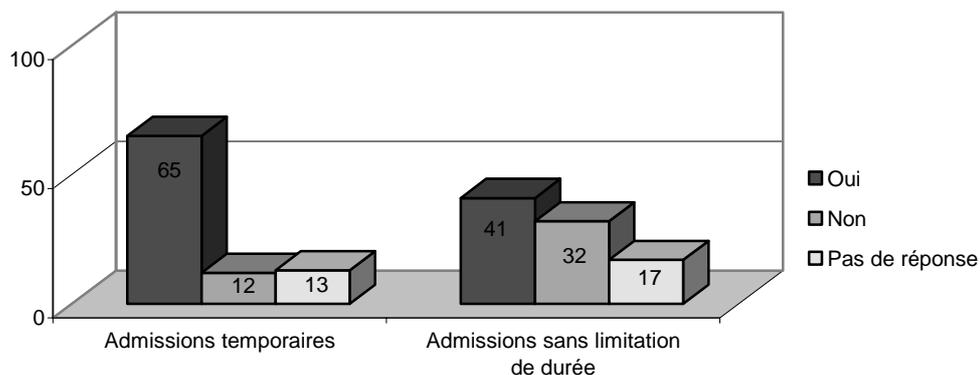
Remarques

Il existe très peu de pays qui interdisent l'entrée de travailleurs migrants originaires de certains pays. Toutefois, cette interdiction n'est pas toujours négative. Un pays, par exemple, interdit l'emploi de personnel infirmier provenant de certains pays où il existe une pénurie de ce personnel.

Question 15. Votre pays prévoit-il différentes catégories d'admission aux fins de l'emploi?

Résultat de l'enquête

Catégories d'admission



Remarques

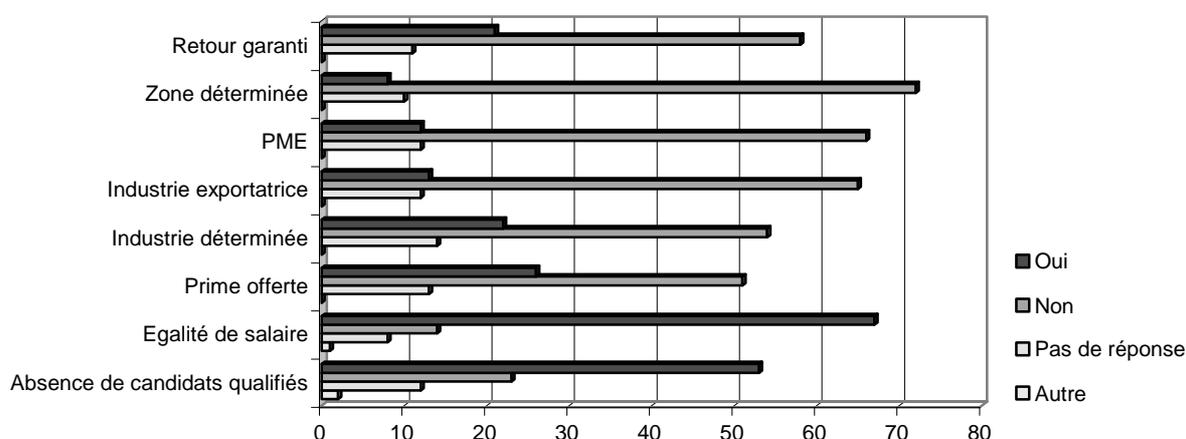
Sur les 65 pays qui prévoient l'admission de travailleurs migrants temporaires, moins d'un tiers exigent une caution pour garantir que ces travailleurs quitteront le pays (Q.16.I).

2.8. Recrutement

- **Question 16.** Veuillez indiquer les conditions auxquelles un employeur de votre pays doit satisfaire pour pouvoir employer des travailleurs migrants:
- A. Doit démontrer l'absence de candidats qualifiés _ semaines après la publication de l'offre d'emploi
 - B. Doit offrir aux travailleurs migrants un salaire au moins égal à celui offert aux nationaux
 - C. Doit offrir aux travailleurs migrants une prime par rapport au salaire offert aux nationaux
 - D. Doit être prêt à s'acquitter d'un droit ou d'une taxe sur les travailleurs migrants
 - E. Doit faire partie d'une industrie/branche d'activité économique prioritaire ou déterminée
 - F. Doit faire partie d'une industrie/branche d'activité économique exportatrice
 - G. Doit être à la tête d'une petite ou moyenne entreprise
 - H. Doit être implanté dans une région ou une zone géographique prioritaire
 - I. Doit déposer une caution pour garantir le retour des travailleurs migrants

Résultat de l'enquête

Test de besoin économique



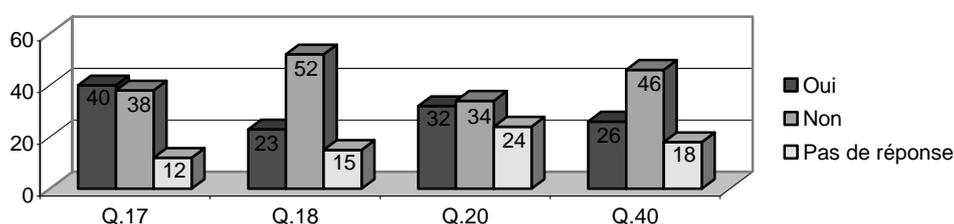
Remarques

Les critères les plus courants qu'un employeur doit respecter pour pouvoir engager un travailleur migrant sont les suivants: apporter la preuve qu'il existe un manque de candidats nationaux qualifiés, offrir aux travailleurs migrants une prime ou un salaire au moins égal à celui des nationaux ou opérer dans des industries/branches d'activité économique déterminées.

- ❑ **Question 17.** Les agences de recrutement privées peuvent-elles être autorisées à faire venir des travailleurs migrants?
- ❑ **Question 18.** Les agences de recrutement privées sont-elles autorisées à facturer leurs services aux travailleurs migrants en leur faisant payer des honoraires?
- ❑ **Question 20.** En dehors des sanctions, votre gouvernement a-t-il adopté d'autres mesures spécifiques – par exemple collaboration avec les pays d'origine – pour combattre les abus auxquels peut donner lieu le recrutement?
- ❑ **Question 40.** Les agences de recrutement privées peuvent-elles facturer leurs services aux travailleurs migrants en leur faisant payer des honoraires?

Résultat de l'enquête

Agences de recrutement privées



Remarques

Un peu moins de la moitié des pays qui ont répondu indiquent que les agences de recrutement privées peuvent être autorisées à faire venir des travailleurs migrants. Dans la majorité des cas, l'autorisation est accordée à la condition qu'elles fassent venir le travailleur au nom d'un employeur. Vingt-trois pays indiquent que les agences de recrutement privées sont autorisées à facturer leurs services aux travailleurs migrants en leur faisant payer des honoraires, et 26 que des honoraires peuvent être perçus pour l'emploi de nationaux à l'étranger. Dans certains cas, des honoraires peuvent être perçus à certaines conditions, par exemple pour des emplois spécifiques (artistes, mannequins, etc.). Dans certains pays, c'est l'employeur – et non le travailleur migrant – qui paie les honoraires de recrutement. Le montant à verser varie d'un pays à l'autre mais il consiste habituellement en une somme fixe ou en un pourcentage du salaire. Les exemples vont de 10 pour cent du premier mois de salaire à 14 pour cent du salaire annuel. Dans certains pays, il n'existe pas de réglementation dans ce domaine qui est laissé à l'appréciation des parties impliquées. Trente et un pays indiquent qu'ils ont institué des pratiques spéciales pour combattre les abus en matière de recrutement. Parmi ces initiatives, on peut citer la collaboration intergouvernementale, les campagnes de sensibilisation visant les victimes potentielles de la traite d'êtres humains et les services de conseil aux employeurs et aux travailleurs migrants, ainsi que les conférences régionales et internationales.

2.9. Droits et avantages

- ❑ **Question 21.** Veuillez indiquer si les travailleurs migrants (en situation régulière ou non) jouissent dans votre pays des mêmes droits et avantages que les nationaux

Résultat de l'enquête
Tableau 5. Droits et avantages

Catégories de travailleurs bénéficiant des droits et avantages suivants	Ont répondu «non» pour toutes les catégories de travailleurs						Pas de réponse
	Tous les travailleurs *	Nationaux et travailleurs migrants en situation régulière **	Nationaux et résidents permanents	Travailleurs migrants temporaires	Nationaux seulement		
Droit de constituer des organisations de travailleurs ou d'adhérer à de telles organisations	27	26	9	-	14	0	14
Droit de négociation collective	25	31	8	-	12	1	13
Protection contre le travail forcé	45	23	4	-	5	1	13
Protection contre la discrimination au travail	42	28	3	-	5	1	11
Age minimum d'accès à l'emploi	41	28	4	1	5	1	10
Egalité de traitement avec les travailleurs nationaux en matière de salaires	35	32	4	-	4	1	14
Egalité de traitement avec les travailleurs nationaux en matière de salaire minimum	37	31	2	2	4	0	14
Affiliation à un régime de protection sociale	24	35	7	-	9	1	14
Protection contre le harcèlement sexuel	46	20	5	1	4	0	14
Protection contre le harcèlement ethnique ou racial	44	22	4	-	5	1	14
Accès à la formation	18	40	10	-	7	1	14
Accès aux services médicaux et soins publics gratuits	22	24	8	5	11	1	19
Logement gratuit (par exemple travailleurs agricoles)	9	15	2	3	9	20	32
Droit d'être accompagné par les membres de la famille	14	41	9	2	6	1	17
Scolarisation des enfants dans les écoles publiques	28	26	11	-	11	1	13
Droit de voter aux élections locales/nationales	2	4	15	-	49	0	20
Accès à la justice dans une langue qu'ils comprennent	42	19	3	-	7	1	18
Prévention appropriée contre les accidents du travail et les maladies professionnelles	42	27	4	-	4	1	12

* Y compris les travailleurs migrants en situation irrégulière. ** Travailleurs migrants permanents et temporaires

Remarques

Le droit de constituer des organisations de travailleurs ou d'adhérer à de telles organisations et de négocier collectivement est accordé à «tous les travailleurs» moins fréquemment que les autres droits fondamentaux et une proportion relativement plus élevée de pays indiquent que ce droit concerne les «nationaux seulement». Les migrants en situation irrégulière semblent bénéficier d'une protection relativement meilleure pour les autres droits fondamentaux (protection contre le travail forcé, la discrimination au travail, âge minimum et égalité de traitement en matière de salaires) ainsi que contre le harcèlement sexuel, ethnique ou racial. De plus, en ce qui concerne le droit d'adhérer à un système de protection sociale et d'avoir accès gratuitement aux services médicaux et

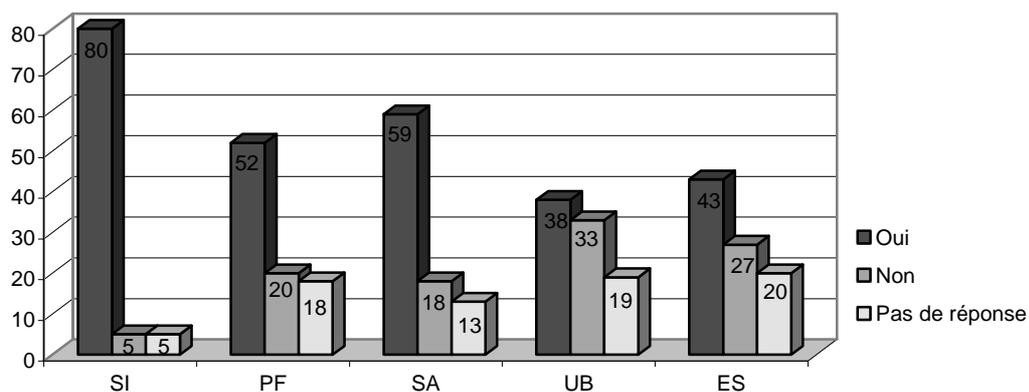
soins publics, le nombre de réponses montre que les «nationaux et les travailleurs migrants en situation régulière» sont plus souvent protégés que «tous les travailleurs». Cela peut s'expliquer par le manque de protection des travailleurs migrants en situation irrégulière dans ces domaines. Pour ce qui est des droits réservés aux «nationaux uniquement», les chiffres sont assez faibles pour toutes les catégories citées dans le tableau 5, exception faite du droit de voter aux élections locales et nationales.

2.10. Protection sociale

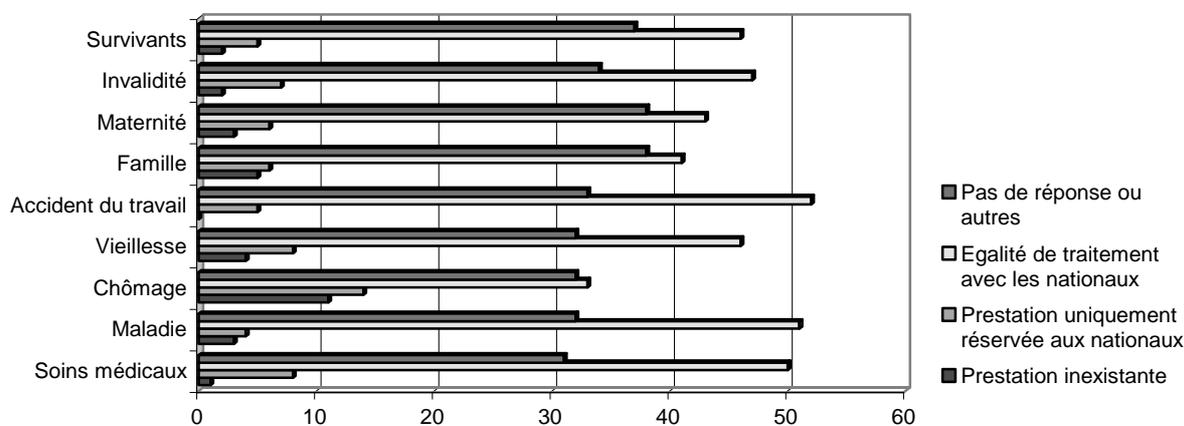
- **Question 22.** Votre pays est-il doté de l'un des systèmes suivants de protection sociale?
- A. Assurance sociale (AS), c'est-à-dire régimes contributifs
 - B. Fonds de prévoyance ou régimes d'épargne obligatoire (FP)
 - C. Aide sociale (A), financée par l'impôt, pour ceux qui ont peu de revenus ou de moyens
 - D. Prestations universelles (PU), financées par l'impôt et généralement liées à la résidence
 - E. Régimes financés par les employeurs uniquement (RE)
- **Question 23.** Les travailleurs migrants peuvent-ils:
- A. Conserver leurs droits acquis à des prestations à long terme (vieillesse, invalidité, survivant): a) uniquement s'ils restent dans votre pays? b) qu'ils restent ou non dans votre pays?
 - B. Cumuler des droits dans les cas où ils travaillent dans différents pays pendant une certaine période de temps?

Résultat de l'enquête

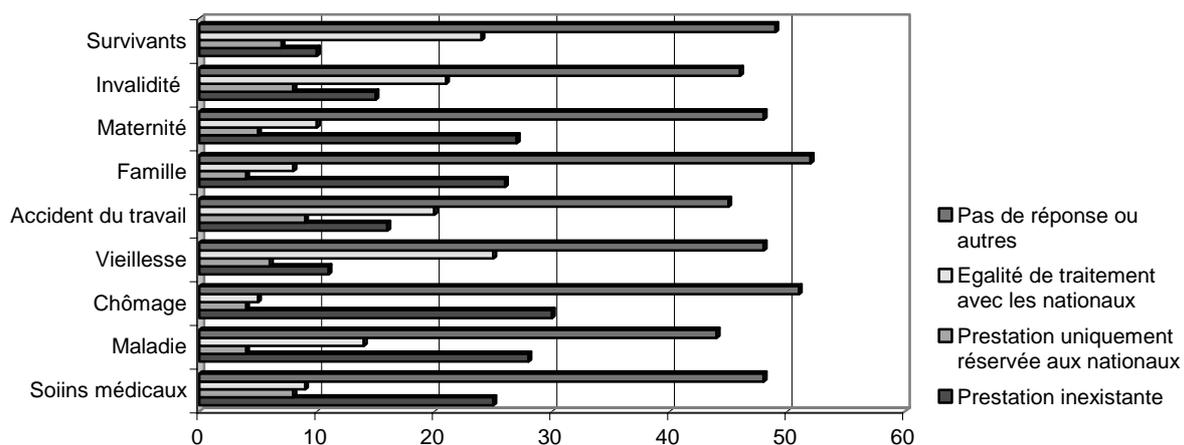
Systemes de protection sociale



Champ d'application et couverture des prestations nationales de sécurité sociale (Q.23)



Versement de prestations à des bénéficiaires résidant à l'étranger (Q.23)

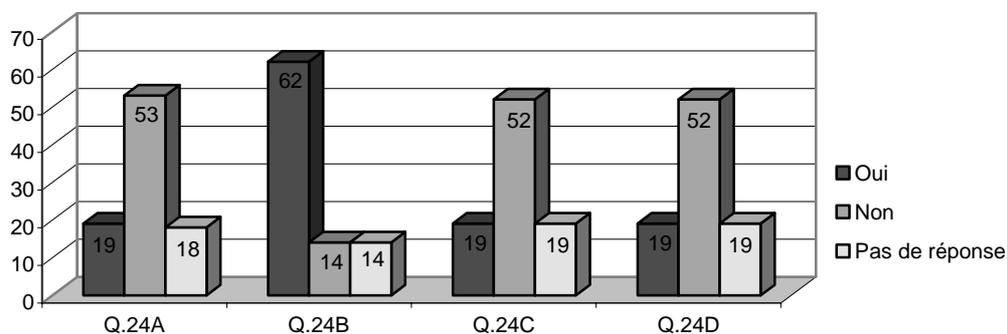


2.11. Mobilité professionnelle

- Question 24.** La mobilité professionnelle des travailleurs migrants (c'est-à-dire leur droit d'accepter un emploi offert par une personne physique ou morale autre que celle qui a organisé leur admission dans le pays) fait-elle l'objet de restrictions?
- A.** Changement d'employeur interdit en toute circonstance
 - B.** Changement d'employeur autorisé sous réserve de l'approbation préalable de l'autorité compétente
 - C.** Changement d'employeur autorisé à tout moment sous réserve que ce soit dans la même branche d'activité économique
 - D.** Changement d'employeur autorisé seulement après un certain nombre d'années d'emploi dans des conditions licites

Résultat de l'enquête

Mobilité professionnelle



Remarques

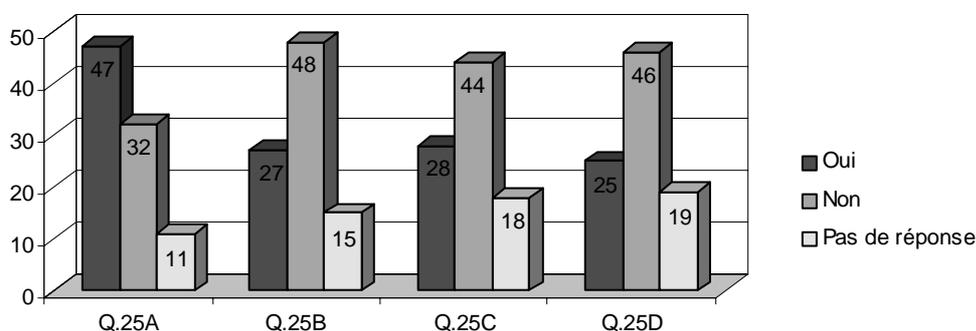
La restriction est totale pour la mobilité professionnelle des travailleurs migrants temporaires dans plus de 20 pour cent des pays, mais le mobilité professionnelle est autorisée sous réserve d'approbation préalable par l'autorité compétente dans presque 70 pour cent des pays.

2.12. Perte d'emploi

- **Question 25.** Les travailleurs migrants qui perdent leur emploi sans faute de leur part avant la fin de leur contrat:
- A. Sont-ils autorisés à rester et à chercher un autre emploi?
 - B. Bénéficient-ils d'une aide pour trouver un autre emploi?
 - C. Sont-ils tenus de rentrer immédiatement dans leur pays d'origine?
 - D. Reçoivent-ils une indemnité de départ et sont-ils renvoyés chez eux?

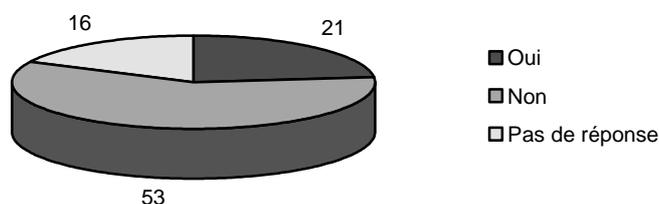
Résultat de l'enquête

Perte d'emploi



- **Question 26.** A la fin de leur contrat, les travailleurs migrants temporaires sont-ils autorisés à rester dans votre pays pour chercher un autre emploi?

Travailleurs migrants autorisés à rester dans le pays pour chercher un autre emploi à la fin de leur contrat

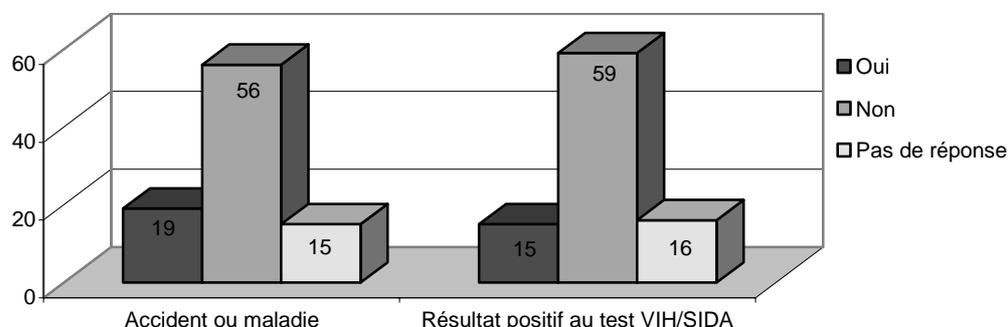


Remarques

Un peu plus de la moitié des pays qui ont répondu indiquent qu'ils autorisent les travailleurs migrants à rester pour chercher un autre emploi s'ils perdent leur sans faute de leur part. Par ailleurs, 23 pour cent des pays déclarent qu'ils autorisent les travailleurs migrants temporaires à rester et à chercher un emploi après la date prévue d'expiration de leur contrat.

- ❑ **Question 27.** Les raisons suivantes sont-elles jugées valides pour mettre fin à l'emploi d'un travailleur migrant?
- A. Accident ou maladie
 - B. Résultat positif au test VIH/SIDA

Motifs valables pour mettre fin à l'emploi



2.13. Contrôle et inspection

- ❑ **Question 28.** Votre gouvernement contrôle-t-il les conditions d'emploi des travailleurs migrants? Dans l'affirmative, veuillez indiquer par quels moyens? [Tableau 6]
- ❑ **Question 29A.** Votre système d'inspection du travail prévoit-il des procédures spéciales pour contrôler les travailleurs migrants et leurs conditions de travail?
- ❑ **Question 29B.** Veuillez indiquer si ces procédures servent à déterminer si la situation des travailleurs migrants est conforme aux normes nationales du travail suivantes. [Tableau 7]
- ❑ **Question 30.** Des inspections spéciales sont-elles organisées en cas de plaintes déposées par les travailleurs migrants, par exemple par ceux qui sont victimes de la traite ou par les aides ménagères?

Résultat de l'enquête

Contrôle des conditions d'emploi des travailleurs migrants

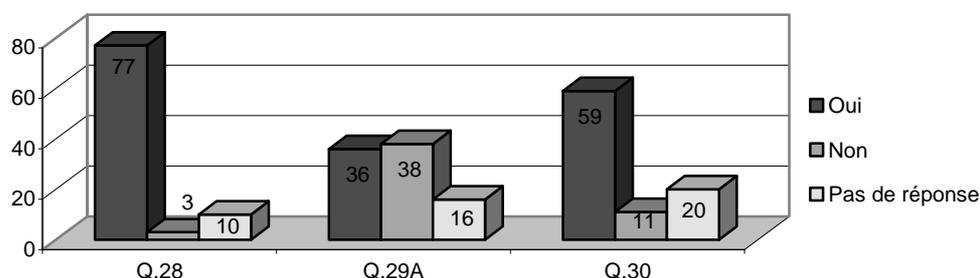


Tableau 6. Moyens utilisés par les Etats Membres pour contrôler les conditions d'emploi des travailleurs migrants

Q.28		Oui	Non	Pas de réponse
A	Inspection générale du travail	77	2	11
B	Rapports de l'autorité compétente chargée des questions concernant les travailleurs migrants	57	9	24
C	Plaintes déposées par les travailleurs eux-mêmes	69	6	15
D	Rapports de l'administration locale	56	13	21
E	Rapports des syndicats et autres organisations de travailleurs	59	13	18
F	Rapports des employeurs ou de leurs organisations	57	13	20
G	Médias	55	15	20
H	Rapports d'ONG	51	16	23

Tableau 7. Des procédures spéciales de contrôle des travailleurs migrants visent à déterminer la situation des travailleurs migrants en ce qui concerne:

Q.29B		Oui	Non	Pas de réponse
a)	Non-discrimination	58	5	27
b)	Age minimum d'accès à l'emploi	60	4	26
	Protection contre le harcèlement et les violences de nature physique/sexuelle	56	7	27
d)	Rémunération conforme aux normes relatives au salaire minimum	62	3	25
e)	Versement des salaires conformément au contrat	58	4	28
f)	Interdiction de déduire des salaires plus que ce qui est autorisé par la législation	57	5	28
g)	Droit à des périodes et jours de repos	61	2	27
h)	Droit à un logement adéquat	42	18	30
i)	Droit à des conditions de travail sans danger pour la santé et la sécurité	62	2	26
j)	Absence de discrimination entre hommes et femmes	55	7	28

Remarques

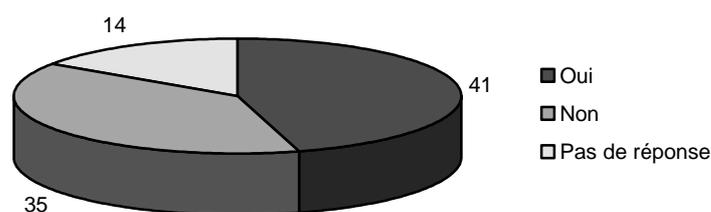
La majorité des pays indiquent qu'ils contrôlent les conditions de travail des travailleurs migrants par le biais de l'inspection générale du travail. Seuls 40 pour cent déclarent qu'ils ont un système spécial de contrôle des travailleurs migrants. Lorsqu'il existe des systèmes spécifiques, ces derniers consistent en un contrôle des travailleurs migrants soit par des services spécialisés, soit par des inspecteurs du travail ordinaires. Parmi les autres méthodes, on peut citer la vérification administrative des conditions de travail par l'autorité compétente. En général, lorsque des inspections du travail spéciales sont menées, elles visent à assurer que les travailleurs migrants ont les mêmes conditions de travail que les travailleurs nationaux ainsi qu'à contrôler la validité de leurs permis de travail. Environ 60 pour cent des pays qui ont répondu indiquent qu'il n'existe pas de procédures spéciales; un certain nombre d'entre eux précisent que c'est parce qu'ils ne font pas de distinction entre les travailleurs migrants et les travailleurs nationaux. Toutefois, dans plus de 66 pour cent des Etats Membres qui ont répondu, des inspections spéciales sont effectuées sur réception d'une plainte émanant d'un travailleur migrant.

2.14. Régularisation

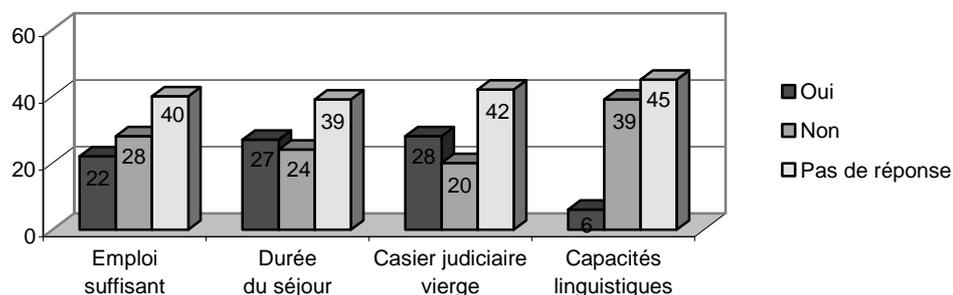
- Question 33.** Existe-t-il une procédure permettant aux travailleurs migrants en situation irrégulière de régulariser leur situation?
- Question 34.** Quelles sont les conditions qui ont été jugées justifier la régularisation de travailleurs migrants en situation irrégulière?
 - A. Emploi suffisant
 - B. Durée du séjour dans le pays
 - C. Casier judiciaire vierge
 - D. Capacité de comprendre et de parler la langue du pays

Résultat de l'enquête

Procédure établie pour régulariser le statut de travailleurs migrants en situation irrégulière



Conditions jugées justifier la régularisation de travailleurs migrants en situation irrégulière



Remarques

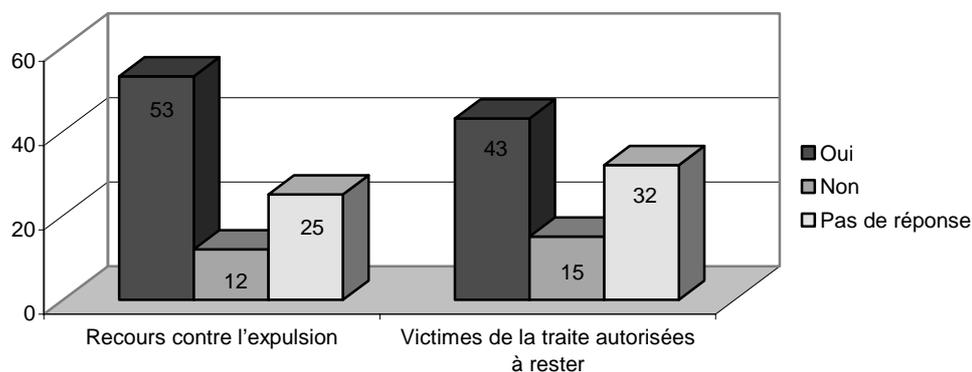
L'emploi, la résidence et l'absence de casier judiciaire semblent être les conditions le plus fréquemment exigées pour une régularisation. De nombreux pays utilisent une combinaison de ces critères ainsi que d'autres critères tels que l'existence de liens familiaux avec des nationaux ou des résidents en situation régulière, le degré d'intégration du travailleur migrant ou la présence d'enfants dans le groupe familial demandant la régularisation.

2.15. Expulsion

- Question 35.** Avez-vous une procédure de recours contre les expulsions?
- Question 36.** Votre gouvernement permet-il aux victimes de la traite de rester dans le pays pendant que les organes judiciaires s'attachent à poursuivre et à condamner les coupables?

Résultat de l'enquête

Expulsion



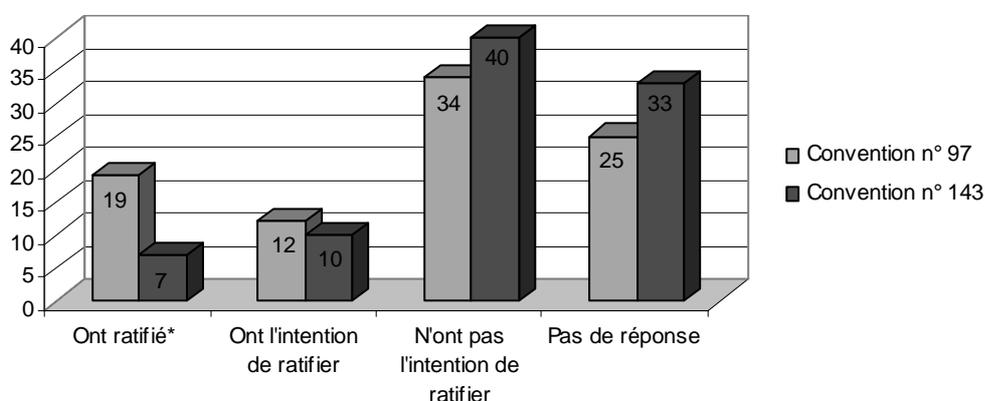
3. Action de l'OIT

3.1. Normes internationales du travail

- ❑ **Question 41.** Avez-vous engagé des procédures, ou envisagez-vous de le faire, en vue de ratifier, si vous ne l'avez pas déjà fait, les conventions suivantes de l'OIT qui concernent les travailleurs migrants: a) convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et b) convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975?

Dans la négative, veuillez indiquer le ou les articles de l'un ou l'autre de ces instruments qui font éventuellement obstacle à la ratification.

Résultat de l'enquête



* Ces chiffres renvoient uniquement aux pays qui ont répondu à l'enquête.

Articles de la convention n° 97 qui font obstacle à la ratification

- Article 2 – Service gratuit chargé d'aider les travailleurs migrants (*Estonie, Sri Lanka*)
- Article 6 – Egalité de traitement avec les nationaux (*Emirats arabes unis, Mexique et Slovaquie*)
- Article 7 – Coopération entre Etats Membres et gratuité des services publics de l'emploi (*Estonie*)
- Article 8 – Travailleur migrant autorisé à rester dans le pays après la fin de son contrat de travail du fait d'une maladie ou d'un accident (*Slovaquie*)
- Annexes I, II et III (*Madagascar, Slovaquie*)

Articles de la convention n° 147 qui font obstacle à la ratification

- Article 2 – Détermination des conditions auxquelles sont soumis les travailleurs migrants en situation irrégulière (*Mexique*)
- Article 3 – Suppression des migrations clandestines et lutte contre les organisateurs de mouvements illicites ou clandestins de main-d'œuvre (*Mexique*)
- Article 6 – Détection de l'emploi illégal de travailleurs migrants et sanctions (*Mexique*)

- Article 8 – Effets de la perte d'emploi sur la situation des migrants et égalité de traitement en matière de sécurité de l'emploi (*Maurice et Pays-Bas*)
- Article 9 – Egalité de traitement pour les travailleurs migrants en ce qui concerne les droits découlant d'emplois antérieurs en matière de rémunération, de sécurité sociale et autres avantages (*Mexique*)
- Article 10 – Egalité de chances et de traitement (*Allemagne, Estonie, Maurice et Mexique*)
- Article 12 – Coopération avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, promulgation de lois et encouragement des programmes d'éducation (*Allemagne, Mexique et Slovaquie*)
- Article 13 – Facilitation du regroupement familial (*Mexique et Slovaquie*)
- Article 14 – Mobilité géographique (*Allemagne, Belgique, Maurice et Slovaquie*)

Obstacles d'ordre général

- Les conventions ne sont pas compatibles avec les lois et pratiques nationales en vigueur (*Finlande, Japon, Koweït, Royaume-Uni, Slovaquie, Suisse et République tchèque*).
- Procédures de suivi et élaboration de rapports exigés en cas de ratification (*Emirats arabes unis*).
- Les conventions sont inflexibles en ce qui concerne les systèmes et procédures des Etats Membres, comme par exemple le système de sécurité sociale (en particulier les dispositions visant à accorder aux migrants et à leurs familles les mêmes conditions qu'aux nationaux, celles qui offrent les mêmes droits aux travailleurs migrants en situation irrégulière et celles qui portent sur le regroupement familial) (*Danemark*).

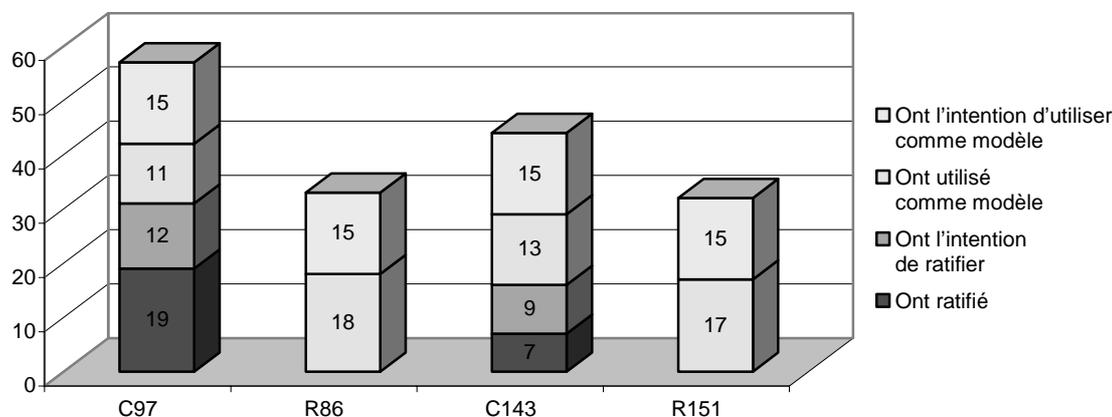
Remarques

Un nombre relativement peu important de pays indiquent avoir l'intention de ratifier l'une ou l'autre des conventions. Seule une poignée d'Etats Membres précisent les obstacles qui les empêchent de ratifier les conventions, la principale raison étant que ces conventions ne sont pas compatibles avec les lois et réglementations nationales.

- **Question 42.** Veuillez indiquer si vous avez utilisé ou avez l'intention d'utiliser comme modèle pour votre législation et votre pratique nationales les conventions et recommandations suivantes de l'OIT.

Résultat de l'enquête

Impact des instruments de l'OIT sur les pays qui ont répondu à l'enquête



Remarques

D'après les résultats de l'enquête, les conventions considérées semblent avoir eu un impact, direct (ratification) ou indirect (les pays les ont utilisées ou ont l'intention de les utiliser comme modèle), sur les lois et réglementations nationales, dans 63 pour cent des pays pour la convention n° 97 et dans 49 pour cent des pays pour la convention n° 143. Les conventions n° 97 et 143 ont été ratifiées respectivement par 42 et 18 Etats Membres.

- ❑ **Question 43.** Veuillez indiquer si les instruments actuels de l'OIT dans le domaine considéré (qui incluent les conventions n° 97 et 143 mais ne se limitent pas à ces deux conventions) contiennent des lacunes importantes auxquelles l'OIT se devrait de remédier.

Résultat de l'enquête

Lacunes

- Les conventions n° 97 et 143 ne sont pas assez spécifiques.
- Les travailleurs indépendants sont exclus du champ d'application de la convention n° 97.
- Il n'existe pas de définition claire du terme «famille» dans la convention n° 97.
- Régularisation des migrants en situation irrégulière.
- Documents des travailleurs migrants temporaires (convention n° 97).
- Traite d'êtres humains.
- Manque de protection sociale des travailleurs migrants, en particulier en ce qui concerne les prestations.
- Nécessité de développer de nouvelles stratégies pour tenir compte des modifications des migrations dues à la mondialisation.
- Nécessité d'harmoniser les instruments de l'OIT avec d'autres instruments internationaux, comme le mode 4 de l'AGCS ou la Convention internationale sur la

protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles, 1990.

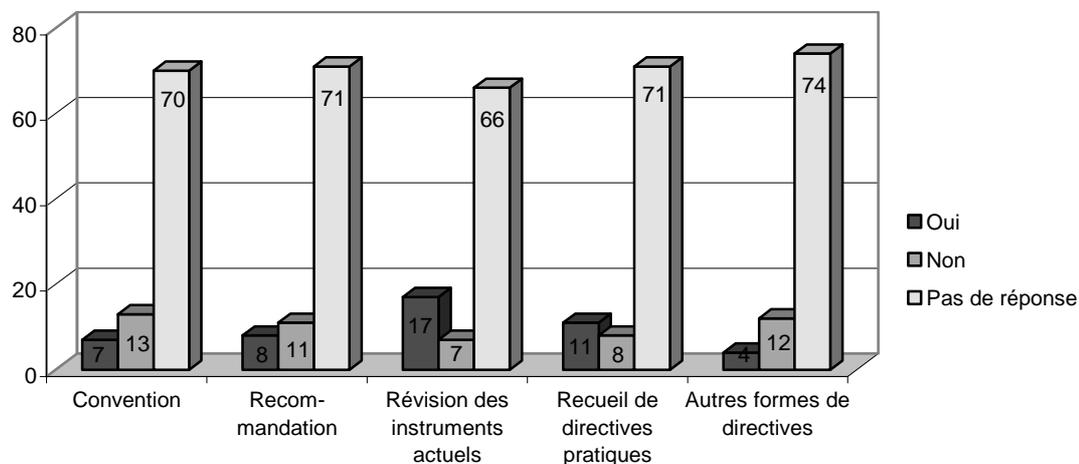
Remarques

Seuls 29 pays ont fait part d'observations sur cette question. Parmi ceux-ci, 14 indiquent que les conventions sont suffisamment exhaustives et ne comportent pas de lacunes.

- **Question 44.** Y-a-t-il des problèmes particuliers qui, à votre avis, devraient faire l'objet d'une action de l'OIT dans le domaine considéré?
- A.** Dans l'affirmative, veuillez les mentionner
- B.** Veuillez indiquer s'il faudrait y remédier par les moyens suivants:
- a) une nouvelle convention
 - b) une nouvelle recommandation
 - c) la révision des instruments actuels
 - d) des recueils de directives pratiques
 - e) d'autres types de directives
 - f) d'autres mesures (dans l'affirmative, veuillez préciser)

Résultat de l'enquête

Comment remédier aux problèmes particuliers



Problèmes particuliers devant faire l'objet d'une action de l'OIT

- Protection des travailleurs migrants en situation irrégulière et de leurs familles.
- Protection des travailleurs migrants temporaires.
- Protection des travailleurs migrants employés de maison.
- Protection sociale des travailleurs migrants.
- Regroupement familial.
- Examen des avantages et des inconvénients de la migration de main-d'œuvre dans les pays et régions et évaluation de l'impact de la migration dans les pays d'accueil.
- Lutte contre la traite d'êtres humains, par exemple par la diffusion d'informations.

- Elaboration de directives pour les accords bilatéraux.
- Mesures propres à éviter le dumping social et élaboration d'une politique de lutte contre la fuite des cerveaux des pays en développement.
- Révision de l'article 8 de la convention n° 97.
- Application et promotion des instruments existants.

Remarques

Seuls 27 réponses ont été reçues. Dans ces réponses, la protection de certains groupes, comme les travailleurs migrants en situation irrégulière ou les employés de maison, est souvent citée.

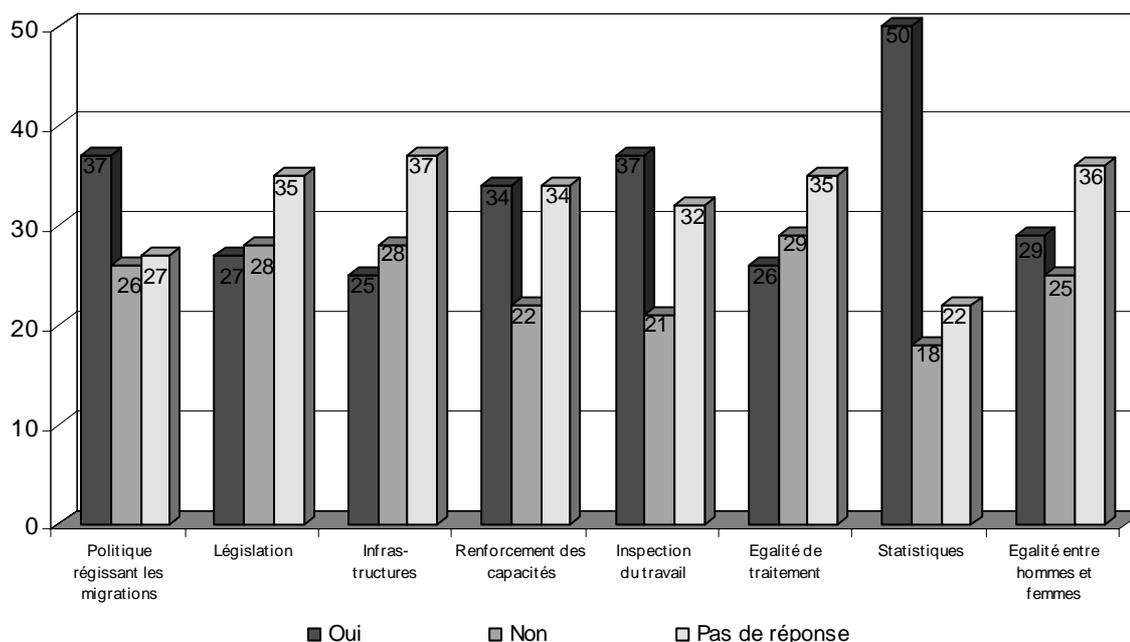
3.2. Coopération technique requise du BIT

□ **Question 45.** Veuillez indiquer si vous avez besoin de la coopération technique du BIT dans l'un des domaines suivants:

- A.** Elaboration d'une politique régissant les migrations de main-d'œuvre
- B.** Réexamen ou réforme de la législation applicable
- C.** Mise en place d'infrastructures administratives nationales
- D.** Renforcement des capacités des organisations d'employeurs et de travailleurs
- E.** Renforcement de l'inspection du travail
- F.** Promotion de l'égalité de traitement des travailleurs migrants
- G.** Amélioration des statistiques relatives aux migrations
- H.** Egalité entre hommes et femmes dans la politique ou la pratique

Résultat de l'enquête

Coopération technique



3.3. Informations utiles à l'élaboration de la politique et l'administration

- **Question 46.** Veuillez indiquer quelles sortes d'informations sur les migrations de main-d'œuvre vous seraient utiles pour l'élaboration de votre politique et l'administration.

Résultat de l'enquête

Les trente-sept pays qui ont répondu à cette question indiquent qu'il leur serait utile, pour l'élaboration de leur politique et l'administration, de disposer de davantage d'informations sur les thèmes suivants:

- Informations spécifiques par pays sur les politiques, les lois, les réglementations et les meilleures pratiques dans les Etats Membres, par exemple sous forme d'analyse comparée de pays et/ou de bases de données etc. (*Albanie, Autriche, Canada, Chypre, Costa Rica, Egypte, Emirats arabes unis, Ethiopie, Japon, Kenya, Liban, Mexique, Pakistan, Panama, Rwanda, Tadjikistan, Togo et Ukraine*).
- Statistiques (*Albanie, Argentine, Bahreïn, Syndicat des travailleurs de la Barbade, Belgique, Equateur, France, Honduras, Hongrie, Kenya, Nicaragua, Pakistan, Pays-Bas, Slovaquie et Soudan*). De plus, les pays suivants ont indiqué qu'ils ont besoin de coopération technique pour améliorer les statistiques du travail dans ce domaine (*Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Argentine, Arménie, Bahreïn, Bélarus, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Colombie, République de Corée, Costa Rica, Egypte, El Salvador, Emirats arabes unis, Equateur, Erythrée, Estonie, Ethiopie, France, Guatemala, Honduras, Kazakhstan, Kenya, Liban, Madagascar, Maroc, Maurice, Nicaragua, Oman, Pakistan, Roumanie, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Slovaquie, Soudan, Sri Lanka, Suisse, République arabe syrienne, Tadjikistan, République tchèque, Thaïlande, Togo, Tunisie, Uruguay et Zimbabwe*).
- Flux migratoires régionaux et interrégionaux (*Argentine, Japon et Zimbabwe*).
- Solutions aux problèmes de fuite des cerveaux (*Arménie*).
- Emploi à l'étranger, besoins des marchés étrangers, etc. (*Arménie, Egypte et Ethiopie*).

Remarques

Deux tendances principales se dégagent des réponses à cette question. La première est la nécessité d'informations spécifiques, par pays, sur différents aspects des migrations, notamment sur les législations, politiques et possibilités d'emploi, etc. La deuxième est la nécessité de statistiques fiables et détaillées dans ce domaine.

4. Etablissement des réponses au questionnaire

- ❑ **Question 51.** Pour la préparation des réponses:
 - A. Les organisations d'employeurs les plus représentatives ont-elles été consultées?
 - B. Les organisations de travailleurs les plus représentatives ont-elles été consultées?
 - C. D'autres organes gouvernementaux ont-ils été consultés en dehors du ministère chargé des questions de travail?
- ❑ **Question 52.** En ce qui concerne les commentaires reçus:
 - A. Les organisations d'employeurs ont-elles fait des commentaires?
 - B. Les organisations de travailleurs ont-elles fait des commentaires?

Résultat de l'enquête

Tableau 8. Consultations et commentaires

Q.51		Oui	Non	Pas de réponse
A *	Les organisations d'employeurs les plus représentatives ont été consultées	77	2	11
B *	Les organisations de travailleurs les plus représentatives ont été consultées	57	9	24
C	Des organes gouvernementaux ont été consultés	69	6	15
Q.52				
A **	Les organisations d'employeurs ont fait des commentaires	56	13	21
B ***	Les organisations de travailleurs ont fait des commentaires	59	13	18

* Algérie, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Bahreïn, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Burundi, Canada, Chine, Chypre, République de Corée, Estonie, Etats-Unis, Ethiopie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Japon, Kenya, Koweït, Liban, Maurice, Mexique, Myanmar, Nouvelle-Zélande, Ouganda, Pays-Bas, Philippines, Pologne, Portugal, Qatar, Roumanie, Royaume-Uni, Rwanda, Slovaquie, Soudan, Sri Lanka, Suède, Suisse, République arabe syrienne, Tadjikistan, République tchèque, Togo, Uruguay. Oman indique avoir seulement consulté les organisations d'employeurs les plus représentatives. De plus, une organisation de travailleurs de la Barbade a envoyé une réponse.

** Algérie, Allemagne, Belgique, Brésil, Chypre, République de Corée, Equateur, Etats-Unis, Finlande, France, Islande, Japon, Koweït, Mexique, Myanmar, Norvège, Nouvelle-Zélande, Ouganda, Pologne, Royaume-Uni, Rwanda, Suède, Suisse, République tchèque, Uruguay.

*** Algérie, Autriche, Belgique, Chypre, Espagne, Estonie, Etats-Unis, Finlande, France, Islande, Japon, Malaisie, Myanmar, Norvège, Rwanda, Suède, Suisse, République tchèque, Uruguay.

Annexe II

Ratifications des instruments pertinents (en mars 2004)

Convention n° 97: convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949:

Date d'entrée en vigueur: 22 janvier 1952,
42 ratifications¹.

Convention n° 143: convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975:

Date d'entrée en vigueur: 9 décembre 1978,
18 ratifications.

Convention des Nations Unies de 1990: Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles:

Date d'entrée en vigueur: 1^{er} juillet 2003,
25 ratifications.

Etat	Convention n° 97	Convention n° 143	Convention des Nations Unies (migrants)
Algérie	19.10.1962		
Allemagne	22.03.1959		
Azerbaïdjan			11.01.1999
Bahamas	25.05.1976		
Barbade	08.05.1967		
Belgique	27.07.1953		
Belize	15.12.1983		14.11.2001
Bénin		11.06.1980	
Bolivie			12.10.2000
Bosnie-Herzégovine	02.06.1993	02.06.1993	13.12.1996
Brésil	18.06.1965		
Burkina Faso	09.06.1961	09.12.1977	26.11.2003

¹ La convention n° 97 est également applicable à Hong-kong, Chine en vertu d'une notification d'application de la Chine, ainsi qu'à Anguilla (avec certaines modifications), à Jersey, à Guernesey, aux îles Vierges britanniques (avec certaines modifications), à Montserrat (avec certaines modifications) et à l'île de Man en vertu de déclarations d'application du Royaume-Uni.

Etat	Convention n° 97	Convention n° 143	Convention des Nations Unies (migrants)
Cameroun	03.09.1962	04.07.1978	
Cap-Vert			16.09.1997
Chypre	23.09.1960	28.06.1977	
Colombie			24.05.1995
Cuba	29.04.1952		
Dominique	28.02.1983		
Egypte			19.02.1993
El Salvador			14.03.2003
Equateur	05.04.1978		06.02.2002
Espagne	21.03.1967		
France	29.03.1953		
Ghana			08.09.2000
Grenade	09.07.1952		
Guatemala	13.02.1952		14.03.2003
Guinée		05.06.1978	08.09.2000
Guyane	08.06.1966		
Israël	30.03.1953		
Italie	22.10.1952	23.06.1981	
Jamaïque	22.06.1962		
Kenya	30.11.1965	09.04.1979	
Kirghizistan			29.09.2003
Ex-République yougoslave de Macédoine	17.11.1991	17.11.1991	
Madagascar	14.06.2001		
Malaisie	03.03.1964		
Malawi	22.03.1965		
Mali			06.06.2003
Maroc			21.06.1993
Maurice	02.12.1969		
Mexique			08.03.1999
Nigéria	17.02.1955		
Norvège	17.02.1955	24.01.1979	
Nouvelle-Zélande	10.11.1950		
Ouganda		31.03.1978	14.11.1995
Pays-Bas	20.05.1952		
Philippines			05.07.1995
Portugal	12.12.1978	12.12.1978	
Royaume-Uni	22.01.1951		

Etat	Convention n° 97	Convention n° 143	Convention des Nations Unies (migrants)
Sainte-Lucie	14.05.1980		
Saint-Marin		23.05.1985	
Sénégal			09.06.1999
Serbie-et-Monténégro	24.11. 2000	24.11. 2000	
Seychelles			15.12.1994
Slovénie	29.05.1992	29.05.1992	
Sri Lanka			11.03.1996
Suède		28.12.1982	
Tadjikistan			08.01.2002
République-Unie de Tanzanie	22.06.1966		
Timor oriental			30.01.2004
Togo		08.11.1983	
Trinité-et-Tobago	24.05.1963		
Uruguay	18.03.1953		15.02.2001
Venezuela	09.06.1963	09.06.1963	
Zambie	02.12.1964		

Annexe III

Texte des instruments de l'OIT sur les travailleurs migrants

Convention (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail,
et s'y étant réunie le 8 juin 1949, en sa trente-deuxième session,

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la révision de la
convention sur les travailleurs migrants, 1939, adoptée par la Conférence à sa vingt-
cinquième session, question qui est comprise dans le onzième point à l'ordre du
jour de la session,

Considérant que ces propositions doivent prendre la forme d'une convention
internationale,

adopte, ce premier jour de juillet mil neuf cent quarante-neuf, la convention ci-après, qui
sera dénommée Convention sur les travailleurs migrants (révisée), 1949:

Article 1

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente
convention est en vigueur s'engage à mettre à la disposition du Bureau international du
Travail et de tout autre Membre, à leur demande:

- a) des informations sur la politique et la législation nationales relatives à l'émigration
et à l'immigration;
- b) des informations sur les dispositions particulières concernant le mouvement des
travailleurs migrants et leurs conditions de travail et de vie;
- c) des informations concernant les accords généraux et les arrangements particuliers
en ces matières conclus par le Membre en question.

Article 2

Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à avoir,
ou à s'assurer qu'il existe, un service gratuit approprié chargé d'aider les travailleurs
migrants et notamment de leur fournir des informations exactes.

Article 3

1. Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage, dans la mesure où la législation nationale le permet, à prendre toutes mesures appropriées contre la propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration.
2. A cette fin, il collaborera, s'il est utile, avec les autres Membres intéressés.

Article 4

Dans les cas appropriés, des mesures doivent être prises par chaque Membre, dans les limites de sa compétence, en vue de faciliter le départ, le voyage et l'accueil des travailleurs migrants.

Article 5

Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prévoir, dans les limites de sa compétence, des services médicaux appropriés chargés de:

- a) s'assurer, si nécessaire, tant au moment du départ que de l'arrivée, de l'état de santé satisfaisant des travailleurs migrants et des membres de leur famille autorisés à les accompagner ou à les rejoindre;
- b) veiller à ce que les travailleurs migrants et les membres de leur famille bénéficient d'une protection médicale suffisante et de bonnes conditions d'hygiène au moment de leur départ, pendant le voyage et à leur arrivée au pays de destination.

Article 6

1. Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à appliquer, sans discrimination de nationalité, de race, de religion ni de sexe, aux immigrants qui se trouvent légalement dans les limites de son territoire, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'il applique à ses propres ressortissants en ce qui concerne les matières suivantes:

- a) dans la mesure où ces questions sont réglementées par la législation ou dépendent des autorités administratives:
 - i) la rémunération, y compris les allocations familiales lorsque ces allocations font partie de la rémunération, la durée du travail, les heures supplémentaires, les congés payés, les restrictions au travail à domicile, l'âge d'admission à l'emploi, l'apprentissage et la formation professionnelle, le travail des femmes et des adolescents;
 - ii) l'affiliation aux organisations syndicales et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives;
 - iii) le logement;
- b) la sécurité sociale (à savoir les dispositions légales relatives aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, à la maternité, à la maladie, à la vieillesse et au décès, au chômage et aux charges de famille, ainsi qu'à tout autre risque qui, conformément à la législation nationale, est couvert par un système de sécurité sociale), sous réserve:
 - i) des arrangements appropriés visant le maintien des droits acquis et des droits en cours d'acquisition;

- ii) des dispositions particulières prescrites par la législation nationale du pays d'immigration et visant les prestations ou fractions de prestations payables exclusivement sur les fonds publics, ainsi que les allocations versées aux personnes qui ne réunissent pas les conditions de cotisation exigées pour l'attribution d'une pension normale;
- c) les impôts, taxes et contributions afférents au travail, perçus au titre du travailleur;
- d) les actions en justice concernant les questions mentionnées dans la présente convention.

2. Dans le cas où il s'agit d'un Etat fédératif, les dispositions du présent article devront être appliquées dans la mesure où les questions auxquelles elles ont trait sont réglementées par la législation fédérale ou dépendent des autorités administratives fédérales. Il appartiendra à chaque Membre de déterminer dans quelle mesure et dans quelles conditions ces dispositions seront appliquées aux questions qui sont réglementées par la législation des Etats constituants, provinces ou cantons, ou qui dépendent de leurs autorités administratives. Le Membre indiquera, dans son rapport annuel sur l'application de la convention, dans quelle mesure les questions visées au présent article sont réglementées par la législation fédérale ou dépendent des autorités administratives fédérales. En ce qui concerne les questions qui sont réglementées par la législation des Etats constituants, provinces ou cantons ou qui dépendent de leurs autorités administratives, le Membre agira conformément aux dispositions prévues au paragraphe 7 b) de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

Article 7

1. Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à ce que son service de l'emploi et ses autres services s'occupant de migrations coopèrent avec les services correspondants des autres Membres.

2. Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à ce que les opérations effectuées par son service public de l'emploi n'entraînent pas de frais pour les travailleurs migrants.

Article 8

1. Un travailleur migrant qui a été admis à titre permanent et les membres de sa famille qui ont été autorisés à l'accompagner ou à le rejoindre ne pourront être renvoyés dans leur territoire d'origine ou dans le territoire d'où ils ont émigré, sauf s'ils le désirent ou si des accords internationaux liant le Membre intéressé le prévoient, lorsque pour cause de maladie ou d'accident le travailleur migrant se trouve dans l'impossibilité d'exercer son métier, à condition que la maladie ou l'accident soit survenu après son arrivée.

2. Lorsque les travailleurs migrants sont, dès leur arrivée dans le pays d'immigration, admis à titre permanent, l'autorité compétente de ce pays peut décider que les dispositions du paragraphe 1 du présent article ne prendront effet qu'après un délai raisonnable, qui ne sera, en aucun cas, supérieur à cinq années, à partir de la date de l'admission de tels migrants.

Article 9

Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à permettre, en tenant compte des limites fixées par la législation nationale relative à l'exportation et à l'importation de devises, le transfert de toute partie des gains et des économies du travailleur migrant que celui-ci désire transférer.

Article 10

Lorsque le nombre des migrants allant du territoire d'un Membre au territoire d'un autre Membre est assez important, les autorités compétentes des territoires en question doivent, chaque fois qu'il est nécessaire ou désirable, conclure des accords pour régler les questions d'intérêt commun qui peuvent être posées par l'application des dispositions de la présente convention.

Article 11

1. Aux fins de la présente convention, le terme «travailleur migrant» désigne une personne qui émigre d'un pays vers un autre pays en vue d'occuper un emploi autrement que pour son propre compte; il inclut toute personne admise régulièrement en qualité de travailleur migrant.

2. La présente convention ne s'applique pas:

- a) aux travailleurs frontaliers;
- b) à l'entrée, pour une courte période, de personnes exerçant une profession libérale et d'artistes;
- c) aux gens de mer.

Article 12

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 13

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.

2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.

3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 14

1. Tout Membre qui ratifie la présente convention peut, par une déclaration annexée à sa ratification, exclure de celle-ci les diverses annexes à la convention ou l'une d'entre elles.

2. Sous réserve des termes d'une déclaration ainsi communiquée, les dispositions des annexes auront le même effet que les dispositions de la convention.

3. Tout Membre qui fait une telle déclaration peut ultérieurement, par une nouvelle déclaration, notifier au Directeur général qu'il accepte les diverses annexes mentionnées dans la déclaration ou l'une d'entre elles; à partir de la date d'enregistrement par le Directeur général d'une telle notification, les dispositions desdites annexes deviendront applicables au Membre en question.

4. Tant qu'une déclaration faite conformément aux termes du paragraphe 1 du présent article demeure en vigueur en ce qui concerne une annexe, le Membre peut déclarer qu'il a l'intention d'accepter une telle annexe comme ayant la valeur d'une recommandation.

Article 15

1. Les déclarations communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail en vertu du paragraphe 2 de l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail devront indiquer:

- a)* les territoires pour lesquels le Membre intéressé s'engage à ce que les dispositions de la convention et de ses diverses annexes ou de l'une d'entre elles soient appliquées sans modification;
- b)* les territoires pour lesquels il s'engage à ce que les dispositions de la convention et de ses diverses annexes ou de l'une d'entre elles soient appliquées avec des modifications, et en quoi consistent lesdites modifications;
- c)* les territoires auxquels la convention et ses diverses annexes ou l'une d'entre elles sont inapplicables et dans ces cas les raisons pour lesquelles elle sont inapplicables;
- d)* les territoires pour lesquels il réserve sa décision en attendant d'avoir étudié davantage la situation.

2. Les engagements mentionnés aux alinéas *a)* et *b)* du paragraphe 1 du présent article seront réputés parties intégrantes de la ratification et porteront des effets identiques.

3. Tout Membre pourra renoncer, par une nouvelle déclaration, à tout ou partie des réserves contenues dans sa déclaration antérieure en vertu des alinéas *b)*, *c)* et *d)* du paragraphe 1 du présent article.

4. Tout Membre pourra, pendant les périodes au cours desquelles la présente convention peut être dénoncée conformément aux dispositions de l'article 17, communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure et faisant connaître la situation dans les territoires déterminés.

Article 16

1. Les déclarations communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail en vertu des paragraphes 4 et 5 de l'article 35 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail devront indiquer si les dispositions de la convention et de ses diverses annexes ou de l'une d'entre elles seront appliquées dans le territoire intéressé, avec ou sans modifications; et si la déclaration indique que les dispositions de la convention et de ses diverses annexes ou de l'une d'entre elles s'appliquent sous réserve de modifications, elle doit spécifier en quoi consistent lesdites modifications.

2. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressés pourront renoncer entièrement ou en partie, par une déclaration ultérieure, au droit d'invoquer une modification indiquée dans une déclaration antérieure.

3. Le Membre ou les Membres ou l'autorité internationale intéressés pourront, pendant les périodes au cours desquelles la convention ou ses diverses annexes ou l'une d'entre elles peuvent être dénoncées conformément aux dispositions de l'article 17, communiquer au Directeur général du Bureau international du Travail une nouvelle déclaration modifiant à tout autre égard les termes de toute déclaration antérieure et faisant connaître la situation en ce qui concerne l'application de cette convention.

Article 17

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

3. Tant que la présente convention est sujette à dénonciation conformément aux dispositions des paragraphes précédents, tout Membre pour lequel la convention est en vigueur et qui ne la dénonce pas peut en tout temps communiquer au Directeur général une déclaration dénonçant uniquement l'une des annexes à ladite convention.

4. La dénonciation de la présente convention, de ses diverses annexes ou de l'une d'entre elles ne portera pas atteinte aux droits qu'elles accordent au migrant ou aux personnes de sa famille s'il a immigré pendant que la convention ou l'annexe était en vigueur à l'égard du territoire où la question du maintien de la validité de ces droits est posée.

Article 18

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications, déclarations et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.

2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

Article 19

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de

toutes ratifications, de toutes déclarations et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 20

A l'expiration de chaque période de dix années à compter de l'entrée en vigueur de la présente convention, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail devra présenter à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et décidera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 21

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement:

- a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 17 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur;
- b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 22

1. La Conférence internationale du Travail peut, à toute session où la question est comprise dans l'ordre du jour, adopter, à la majorité des deux tiers, un texte révisé de l'une ou de plusieurs des annexes à la présente convention.

2. Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur devra, dans un délai d'un an ou, dans des circonstances exceptionnelles, dans un délai de dix-huit mois à compter de la clôture de la session de la Conférence, soumettre ce texte révisé à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de le transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre.

3. Ce texte révisé prendra effet, pour chaque Membre pour lequel la présente convention est en vigueur, lors de la communication par ce Membre au Directeur général du Bureau international du Travail d'une déclaration notifiant son acceptation du texte révisé.

4. A partir de la date de l'adoption du texte révisé de l'annexe par la Conférence, seul le texte révisé restera ouvert à l'acceptation des Membres.

Article 23

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

ANNEXE I

RECRUTEMENT, PLACEMENT ET CONDITIONS DE TRAVAIL DES TRAVAILLEURS MIGRANTS QUI NE SONT PAS RECRUTÉS EN VERTU D'ARRANGEMENTS RELATIFS À DES MIGRATIONS COLLECTIVES INTERVENUS SOUS CONTRÔLE GOUVERNEMENTAL

Article 1

La présente annexe s'applique aux travailleurs migrants qui ne sont pas recrutés en vertu d'arrangements relatifs à des migrations collectives intervenus sous contrôle gouvernemental.

Article 2

Aux fins de la présente annexe:

- a) le terme «recrutement» désigne:
 - i) l'engagement d'une personne se trouvant dans un territoire, pour le compte d'un employeur se trouvant dans un autre territoire;
 - ii) le fait de s'obliger, vis-à-vis d'une personne se trouvant dans un territoire, à lui assurer un emploi dans un autre territoire,ainsi que l'adoption de mesures relatives aux opérations visées sous i) et ii), y compris la recherche et la sélection des émigrants, ainsi que leur mise en route;
- b) le terme «introduction» désigne toutes opérations effectuées en vue d'assurer ou de faciliter l'arrivée ou l'admission, dans un territoire, de personnes recrutées dans les conditions énoncées à l'alinéa a) ci-dessus;
- c) le terme «placement» désigne toutes opérations effectuées en vue d'assurer ou de faciliter la mise au travail de personnes introduites dans les conditions énoncées à l'alinéa b) ci-dessus.

Article 3

1. Tout Membre pour lequel la présente annexe est en vigueur et dont la législation autorise les opérations de recrutement, d'introduction et de placement, telles qu'elles sont définies à l'article 2, doit réglementer celles desdites opérations qui sont autorisées par sa législation, conformément aux dispositions du présent article.

2. Sous réserve des dispositions prévues au paragraphe suivant, seront seuls autorisés à effectuer les opérations de recrutement, d'introduction et de placement:

- a) les bureaux de placement publics ou autres organismes officiels du territoire où les opérations ont lieu;
- b) les organismes officiels d'un territoire autre que celui où les opérations ont lieu et qui sont autorisés à effectuer de telles opérations sur ce territoire, par accord entre les gouvernements intéressés;
- c) tout organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international.

3. Dans la mesure où la législation nationale ou un arrangement bilatéral le permet, les opérations de recrutement, d'introduction et de placement pourront être effectuées par:

- a) l'employeur ou une personne se trouvant à son service et agissant en son nom, sous réserve, s'il est nécessaire dans l'intérêt du migrant, de l'approbation et de la surveillance de l'autorité compétente;
- b) un bureau privé, si l'autorisation préalable de procéder à ces opérations est accordée par l'autorité compétente du territoire où les opérations doivent avoir lieu, dans les cas et selon les modalités qui seront déterminés:
 - i) soit par la législation de ce territoire,
 - ii) soit par accord entre, d'une part, l'autorité compétente du territoire d'émigration ou tout organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international et, d'autre part, l'autorité compétente du territoire d'immigration.

4. L'autorité compétente du territoire où ont lieu les opérations doit exercer une surveillance sur l'activité des personnes ou organismes munis d'une autorisation délivrée en application du paragraphe 3 b), à l'exception de tout organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international et dont la situation continuera à être régie par les termes dudit instrument ou par tous accords intervenus entre ledit organisme et l'autorité compétente intéressée.

5. Rien, dans le présent article, ne doit être interprété comme autorisant une personne ou un organisme autre que l'autorité compétente du territoire d'immigration à permettre l'entrée d'un travailleur migrant sur le territoire d'un Membre.

Article 4

Tout Membre pour lequel la présente annexe est en vigueur s'engage à assurer la gratuité des opérations effectuées par les services publics de l'emploi quant au recrutement, à l'introduction et au placement des travailleurs migrants.

Article 5

1. Tout Membre pour lequel la présente annexe est en vigueur et qui a institué un système de contrôle sur les contrats de travail conclus entre un employeur ou une personne agissant en son nom, et un travailleur migrant s'engage à exiger:

- a) qu'un exemplaire du contrat de travail soit remis au migrant avant son départ ou, si les gouvernements intéressés en conviennent ainsi, dans un centre d'accueil au moment de son arrivée dans le territoire d'immigration;
- b) que le contrat contienne des dispositions indiquant les conditions de travail et, notamment, la rémunération offerte au migrant;
- c) que le migrant reçoive, par écrit, avant son départ, au moyen d'un document le concernant individuellement ou concernant le groupe dont il fait partie, des informations sur les conditions générales de vie et de travail auxquelles il sera soumis dans le territoire d'immigration.

2. Lorsqu'un exemplaire du contrat doit être remis au migrant à son arrivée dans le territoire d'immigration, il doit, avant son départ, être informé par un document écrit le concernant individuellement, ou concernant le groupe dont il fait partie, de la catégorie

professionnelle dans laquelle il est engagé et des autres conditions de travail, notamment de la rémunération minimum qui lui est garantie.

3. L'autorité compétente prendra les mesures nécessaires pour que les dispositions des paragraphes précédents soient respectées et que des sanctions soient appliquées en cas d'infraction.

Article 6

Les mesures prévues à l'article 4 de la convention doivent, dans les cas appropriés, comprendre:

- a) la simplification des formalités administratives;
- b) l'institution de services d'interprètes;
- c) toute assistance nécessaire, au cours d'une période initiale, lors de l'établissement des migrants et des membres de leur famille autorisés à les accompagner ou à les rejoindre;
- d) la protection du bien-être des migrants et des membres de leur famille autorisés à les accompagner ou à les rejoindre, en cours de route et notamment à bord des bateaux.

Article 7

1. Lorsque le nombre des travailleurs migrants allant du territoire d'un Membre au territoire d'un autre Membre est assez important, les autorités compétentes des territoires en question doivent, chaque fois qu'il est nécessaire ou désirable, conclure des accords pour régler les questions d'intérêt commun qui peuvent être posées par l'application des dispositions de la présente annexe.

2. Lorsque les Membres disposent d'un régime de contrôle des contrats de travail, lesdits accords devront indiquer les méthodes à suivre en vue d'assurer l'exécution des obligations contractuelles de l'employeur.

Article 8

Toute personne qui encourage une immigration clandestine ou illégale sera passible de sanctions appropriées.

ANNEXE II

RECRUTEMENT, PLACEMENT ET CONDITIONS DE TRAVAIL DES TRAVAILLEURS MIGRANTS RECRUTÉS EN VERTU D'ARRANGEMENTS RELATIFS À DES MIGRATIONS COLLECTIVES INTERVENUS SOUS CONTRÔLE GOUVERNEMENTAL

Article 1

La présente annexe s'applique aux travailleurs migrants recrutés en vertu d'arrangements relatifs à des migrations collectives intervenus sous contrôle gouvernemental.

Article 2

Aux fins de la présente annexe:

- a) le terme «recrutement» désigne:
 - i) l'engagement d'une personne se trouvant dans un territoire pour le compte d'un employeur se trouvant dans un autre territoire, en vertu d'arrangements relatifs à des migrations collectives intervenus sous contrôle gouvernemental;
 - ii) le fait de s'obliger, vis-à-vis d'une personne se trouvant dans un territoire à lui assurer un emploi dans un autre territoire, en vertu d'arrangements relatifs à des migrations collectives intervenus sous contrôle gouvernemental,ainsi que la conclusion d'arrangements relatifs aux opérations visées sous i) et ii), y compris la recherche et la sélection des émigrants, ainsi que leur mise en route;
- b) le terme «introduction» désigne toutes opérations effectuées en vue d'assurer ou de faciliter l'arrivée ou l'admission, dans un territoire, de personnes recrutées dans les conditions énoncées à l'alinéa a) ci-dessus en vertu d'arrangements relatifs à des migrations collectives intervenus sous contrôle gouvernemental;
- c) le terme «placement» désigne toutes opérations effectuées en vue d'assurer ou de faciliter la mise au travail de personnes introduites dans les conditions énoncées à l'alinéa b) ci-dessus en vertu d'arrangements relatifs à des migrations collectives intervenus sous contrôle gouvernemental.

Article 3

1. Tout Membre pour lequel la présente annexe est en vigueur et dont la législation autorise les opérations de recrutement, d'introduction et de placement, telles qu'elles sont définies à l'article 2, doit réglementer celles desdites opérations qui sont autorisées par sa législation, conformément aux dispositions du présent article.

2. Sous réserve des dispositions prévues au paragraphe suivant, seront seuls autorisés à effectuer les opérations de recrutement, d'introduction et de placement:

- a) les bureaux de placement publics ou autres organismes officiels du territoire où les opérations ont lieu;
- b) les organismes officiels d'un territoire autre que celui où les opérations ont lieu et qui sont autorisés à effectuer de telles opérations sur ce territoire par accord entre les gouvernements intéressés;
- c) tout organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international.

3. Dans la mesure où la législation nationale ou un arrangement bilatéral le permet, et sous réserve, si l'intérêt du migrant l'exige, de l'approbation et de la surveillance de l'autorité compétente, les opérations de recrutement, d'introduction et de placement pourront être effectuées par:

- a) l'employeur ou une personne à son service et agissant en son nom;
- b) des bureaux privés.

4. Le droit d'effectuer les opérations de recrutement, d'introduction et de placement sera soumis à l'autorisation préalable de l'autorité compétente du territoire où

ces opérations doivent avoir lieu, dans les cas et selon les modalités qui seront déterminés:

- a) soit par la législation de ce territoire,
- b) soit par accord entre, d'une part, l'autorité compétente du territoire d'émigration ou tout organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international et, d'autre part, l'autorité compétente du territoire d'immigration.

5. L'autorité compétente du territoire où ont lieu les opérations doit, en application de tout accord conclu par les autorités compétentes intéressées, exercer une surveillance sur l'activité des personnes ou organismes munis d'une autorisation délivrée en vertu du paragraphe précédent, à l'exception de tout organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international et dont la situation continuera à être régie par les termes dudit instrument ou par tous accords intervenus entre ledit organisme et l'autorité compétente intéressée.

6. Avant d'autoriser l'introduction de travailleurs migrants, l'autorité compétente du territoire d'immigration doit vérifier s'il n'y a pas déjà un nombre suffisant de travailleurs capables d'occuper les emplois qu'il s'agit de pourvoir.

7. Rien, dans le présent article, ne doit être interprété comme autorisant une personne ou un organisme autre que l'autorité compétente du territoire d'immigration à permettre l'entrée d'un travailleur migrant sur le territoire d'un Membre.

Article 4

1. Tout Membre pour lequel la présente annexe est en vigueur s'engage à assurer la gratuité des opérations effectuées par les services publics de l'emploi quant au recrutement, à l'introduction et au placement des travailleurs migrants.

2. Les frais administratifs entraînés par le recrutement, l'introduction et le placement ne seront pas à la charge du migrant.

Article 5

Lorsqu'il s'agit d'un transport collectif de migrants d'un pays à un autre nécessitant un passage en transit à travers un troisième pays, des mesures permettant de hâter le passage en transit devront être prises par l'autorité compétente du territoire de transit en vue d'éviter des retards et des difficultés administratives.

Article 6

1. Tout Membre pour lequel la présente annexe est en vigueur et qui a institué un régime de contrôle sur les contrats de travail conclus entre un employeur, ou une personne agissant en son nom, et un travailleur migrant s'engage à exiger:

- a) qu'un exemplaire du contrat de travail soit remis au migrant avant son départ ou, si les gouvernements intéressés en conviennent ainsi, dans un centre d'accueil au moment de son arrivée dans le territoire d'immigration;
- b) que le contrat contienne des dispositions indiquant les conditions de travail et, notamment, la rémunération offerte au migrant;
- c) que le migrant reçoive, par écrit, avant son départ, au moyen d'un document le concernant individuellement ou concernant le groupe dont il fait partie, des

informations sur les conditions générales de vie et de travail auxquelles il sera soumis dans le territoire d'immigration.

2. Lorsqu'un exemplaire du contrat doit être remis au migrant à son arrivée dans le territoire d'immigration, il doit, avant son départ, être informé par un document écrit le concernant individuellement, ou concernant le groupe dont il fait partie, de la catégorie professionnelle dans laquelle il est engagé et des autres conditions de travail, notamment de la rémunération minimum qui lui est garantie.

3. L'autorité compétente prendra les mesures nécessaires pour que les dispositions des paragraphes précédents soient respectées et que des sanctions soient appliquées en cas d'infraction.

Article 7

Les mesures prévues à l'article 4 de la convention doivent, dans les cas appropriés, comprendre:

- a) la simplification des formalités administratives;
- b) l'institution de services d'interprètes;
- c) toute assistance nécessaire, au cours d'une période initiale, lors de l'établissement des migrants et des membres de leur famille autorisés à les accompagner ou à les rejoindre;
- d) la protection du bien-être des migrants et des membres de leur famille autorisés à les accompagner ou à les rejoindre, en cours de route et notamment à bord des bateaux;
- e) l'autorisation de liquider et de transférer la propriété des migrants admis à titre permanent.

Article 8

Des mesures appropriées devront être prises par l'autorité compétente en vue d'assister les travailleurs migrants durant une période initiale dans le règlement des questions concernant leurs conditions d'emploi; s'il est utile, ces mesures pourront être prises en collaboration avec les organisations volontaires intéressées.

Article 9

Si un travailleur migrant introduit sur le territoire d'un Membre conformément aux dispositions de l'article 3 de la présente annexe n'obtient pas, pour une cause dont il n'est pas responsable, l'emploi pour lequel il a été recruté ou un autre emploi convenable, les frais entraînés par son retour et par celui des membres de sa famille qui ont été autorisés à l'accompagner ou à le rejoindre, y compris les taxes administratives, le transport et l'entretien jusqu'à destination finale, ainsi que le transfert des objets de ménage, ne doivent pas être à la charge du migrant.

Article 10

Si l'autorité compétente du territoire d'immigration considère que l'emploi pour lequel le migrant a été recruté en vertu de l'article 2 de la présente annexe se révèle inadéquat, cette autorité devra prendre les mesures appropriées pour assister ledit migrant dans la recherche d'un emploi convenable qui ne porte pas préjudice aux

travailleurs nationaux; elle devra prendre des dispositions pour assurer soit son entretien, en attendant qu'il obtienne un tel emploi, soit son retour dans la région où il a été recruté, si le migrant est d'accord ou a accepté de s'en retourner dans ces conditions lors de son recrutement, soit son rétablissement dans un autre lieu.

Article 11

Si un travailleur migrant possédant la qualité de réfugié ou de personne déplacée est en surnombre dans un emploi quelconque sur un territoire d'immigration où il est entré conformément à l'article 3 de la présente annexe, l'autorité compétente de ce territoire devra faire tous ses efforts pour le mettre en mesure d'obtenir un emploi convenable qui ne porte pas préjudice aux travailleurs nationaux et prendra des mesures pour assurer son entretien, en attendant son placement dans un emploi convenable ou son rétablissement dans un autre lieu.

Article 12

1. Les autorités compétentes des territoires intéressés doivent conclure des accords pour régler les questions d'intérêt commun qui peuvent être posées par l'application des dispositions de la présente annexe.

2. Lorsque les Membres disposent d'un régime de contrôle des contrats de travail, lesdits accords devront indiquer les méthodes à suivre en vue d'assurer l'exécution des obligations contractuelles de l'employeur.

3. Ces accords devront prévoir, dans les cas appropriés, une collaboration relative à l'assistance à fournir aux migrants pour le règlement des questions concernant leurs conditions d'emploi, en vertu de l'article 8, entre, d'une part, l'autorité compétente du territoire d'émigration, ou un organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international, et, d'autre part, l'autorité compétente du territoire d'immigration.

Article 13

Toute personne qui encourage une immigration clandestine ou illégale sera passible de sanctions appropriées.

ANNEXE III

IMPORTATION DES EFFETS PERSONNELS, DES OUTILS ET DE L'ÉQUIPEMENT DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

Article 1

1. Les effets personnels appartenant aux travailleurs migrants recrutés et aux membres de leur famille qui ont été autorisés à les accompagner ou à les rejoindre doivent être exemptés des droits de douane à l'entrée dans le territoire d'immigration.

2. Les outils manuels portatifs et l'équipement portatif de la nature de ceux qui sont normalement en possession des travailleurs pour l'exercice de leur métier, appartenant aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille qui ont été autorisés à les accompagner ou à les rejoindre, doivent être exemptés des droits de douane à l'entrée dans le territoire d'immigration, à condition qu'au moment de l'importation il puisse être prouvé que les outils et l'équipement en question sont

effectivement en leur propriété ou possession, ont été pendant une durée appréciable en leur possession et usage, et sont destinés à être utilisés par eux dans l'exercice de leur profession.

Article 2

1. Les effets personnels appartenant aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille qui ont été autorisés à les accompagner ou à les rejoindre doivent être exemptés des droits de douane au retour desdites personnes dans leur pays d'origine si elles ont conservé la nationalité de ce pays.

2. Les outils manuels portatifs et l'équipement portatif de la nature de ceux qui sont normalement en possession des travailleurs pour l'exercice de leur métier, appartenant aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille qui ont été autorisés à les accompagner ou à les rejoindre, doivent être exemptés des droits de douane au retour desdites personnes dans leur pays d'origine, si elles ont conservé la nationalité de ce pays, et à condition qu'au moment de l'importation il puisse être prouvé que les outils et l'équipement en question sont effectivement en leur propriété ou possession, ont été pendant une durée appréciable en leur possession et usage, et sont destinés à être utilisés par eux dans l'exercice de leur profession.

Recommandation (n° 86) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève, par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 8 juin 1949, en sa trente-deuxième session;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la révision de la recommandation sur les travailleurs migrants, 1939, et de la recommandation sur les travailleurs migrants (collaboration entre Etats), 1939, adoptées par la Conférence à sa vingt-cinquième session, question qui est comprise dans le onzième point à l'ordre du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une recommandation, adopte, ce premier jour de juillet mil neuf cent quarante-neuf, la recommandation ci-après, qui sera dénommée Recommandation sur les travailleurs migrants (révisée), 1949.

La Conférence,

Après avoir adopté la convention sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et désirant la compléter par une recommandation,

Recommande ce qui suit:

I.

1. Aux fins de la présente recommandation:

- a) le terme «travailleur migrant» désigne une personne qui émigre d'un pays vers un autre pays en vue d'occuper un emploi autrement que pour son propre compte; il inclut toute personne admise régulièrement en qualité de travailleur migrant;
- b) le terme «recrutement» désigne:
 - i) l'engagement d'une personne se trouvant dans un territoire pour le compte d'un employeur se trouvant dans un autre territoire;
 - ii) le fait de s'obliger, vis-à-vis d'une personne se trouvant dans un territoire, à lui assurer un emploi dans un autre territoire, ainsi que la conclusion d'arrangements relatifs aux opérations visées sous i) et ii), y compris la recherche et la sélection des émigrants ainsi que leur mise en route;
- c) le terme «introduction» désigne toutes opérations effectuées en vue d'assurer ou de faciliter l'arrivée ou l'admission, dans un territoire, de personnes recrutées dans les conditions énoncées à l'alinéa b) ci-dessus;
- d) le terme «placement» désigne toutes opérations qui consistent à assurer ou à faciliter l'emploi de personnes introduites dans les conditions énoncées à l'alinéa c) ci-dessus.

2. Dans tous les cas où il est fait mention, dans la présente recommandation, du gouvernement ou de l'autorité compétente du territoire d'émigration, ces mots devraient être interprétés comme désignant, lorsqu'il s'agit de migrants qui sont des réfugiés ou des personnes déplacées, tout organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international et chargé de la protection des réfugiés et personnes déplacées qui ne jouissent de la protection d'aucun gouvernement.

3. La présente recommandation ne s'applique pas:

- a) aux travailleurs frontaliers;
- b) à l'entrée, pour une courte période, de personnes exerçant une profession libérale, et d'artistes;
- c) aux gens de mer.

II.

4. (1) D'une manière générale, les Membres devraient avoir pour politique de développer et d'utiliser toutes les possibilités de mise au travail et de faciliter à cette fin la distribution internationale de la main-d'œuvre et, en particulier, son mouvement des pays excédentaires vers les pays déficitaires.

(2) Les mesures prises par chaque Membre devraient tenir dûment compte de la situation nationale de la main-d'œuvre et le gouvernement en question devrait consulter les organisations appropriées d'employeurs et de travailleurs sur toutes les questions de caractère général concernant les migrations de travailleurs.

III.

5. (1) Le service gratuit qui, dans chaque pays, est chargé d'aider les migrants et leur famille, et notamment de leur donner des informations exactes, devrait être assuré:

- a) par des autorités publiques;
- b) par une ou plusieurs organisations volontaires exerçant leur activité sans fins lucratives, approuvées à cet effet par les autorités publiques et soumises au contrôle desdites autorités;
- c) pour partie, par des autorités publiques et, pour partie, par une ou plusieurs organisations volontaires remplissant les conditions énoncées à l'alinéa b) ci-dessus.

(2) Le service devrait conseiller les migrants et leur famille dans leur langue ou dialecte ou, du moins, dans une langue qu'ils puissent comprendre, relativement à l'émigration, à l'immigration, aux conditions de travail et de vie, y compris les conditions d'hygiène au lieu de destination, au retour dans leur pays d'origine et, d'une manière générale, à toute question pouvant les intéresser en leur qualité de migrants.

(3) Le service devrait faciliter, pour les migrants et leur famille, l'accomplissement des formalités administratives et autres démarches que nécessite éventuellement leur retour dans le pays d'origine ou d'émigration.

(4) En vue de faciliter l'adaptation des migrants, des cours préparatoires devraient, lorsqu'ils sont jugés nécessaires, être organisés pour leur faire connaître les conditions générales et les méthodes de travail existant dans le pays d'immigration, et pour leur enseigner la langue de ce pays. Les pays d'émigration et d'immigration devraient se mettre d'accord pour l'organisation de ces cours.

6. Chaque Membre devrait mettre à la disposition du Bureau international du Travail et de tout autre Membre, à leur demande, des informations sur la législation relative à l'émigration, y compris toutes dispositions administratives relatives aux restrictions à l'émigration et aux facilités accordées aux émigrants, et des indications utiles sur les catégories de personnes désireuses d'émigrer.

7. Chaque Membre devrait mettre à la disposition du Bureau international du Travail et de tout autre Membre, à leur demande, des informations sur sa législation relative à l'immigration, y compris toutes dispositions administratives sur les permis d'entrée dans les cas où ils sont requis, sur le nombre et les qualifications professionnelles des personnes que l'on désire faire immigrer, sur sa législation ayant trait à l'admission des travailleurs migrants et sur toute facilité particulière accordée aux migrants, ainsi que sur toute mesure destinée à favoriser leur adaptation à l'organisation économique et sociale du pays d'immigration.

8. Un délai raisonnable devrait, autant que possible, séparer la date de la publication de celle de l'entrée en vigueur de toutes dispositions modifiant les conditions auxquelles sont soumises les autorisations d'immigrer, ou l'admission au travail des migrants, de telle sorte que ces conditions puissent être portées, en temps utile, à la connaissance des personnes qui se préparent à émigrer.

9. Des mesures devraient être prises pour donner une publicité suffisante, à des moments opportuns, aux plus importantes des dispositions visées au paragraphe précédent, cette publicité devant se faire dans les langues le plus communément connues des migrants.

10. Les migrations devraient être facilitées par des mesures appropriées destinées à:

- a) assurer, en cas de nécessité, aux travailleurs migrants, à leur arrivée dans le pays de destination, un logement, une nourriture et un habillement satisfaisants;
- b) assurer, s'il est nécessaire, la formation professionnelle pour permettre aux travailleurs migrants d'acquérir les qualifications exigées dans le pays d'immigration;
- c) permettre, en tenant compte des limites fixées par la législation nationale relative à l'exportation et à l'importation des devises, le transfert de toute partie des gains et des économies du travailleur migrant que celui-ci désire transférer;
- d) pourvoir au transfert dans le pays d'immigration, lorsqu'il s'agit de migrations permanentes, dans les limites prévues par la législation nationale sur l'exportation et l'importation de devises, du capital des travailleurs migrants, si ceux-ci le désirent;
- e) assurer l'accès aux écoles des migrants et des membres de leur famille.

11. Il conviendrait d'aider les migrants et les membres de leur famille à être admis au bénéfice des mesures relatives aux loisirs et au bien-être; de plus, des dispositions devraient être prises, dans les cas où cela est nécessaire, pour assurer aux migrants la jouissance de facilités particulières au cours de la période initiale d'installation dans le pays d'immigration.

12. Lorsqu'il s'agit de travailleurs migrants recrutés en vertu d'arrangements relatifs à des migrations collectives intervenus sous contrôle gouvernemental, les travailleurs migrants devraient bénéficier de l'assistance médicale accordée aux nationaux.

IV.

13. (1) Lorsque l'intérêt du migrant l'exige, les Membres devraient obliger tout intermédiaire se livrant au recrutement, à l'introduction ou au placement de travailleurs

migrants pour le compte d'un employeur à se munir d'un mandat écrit de cet employeur, ou d'un autre document prouvant qu'il agit pour le compte de celui-ci.

(2) Ce document devrait être rédigé ou traduit dans la langue officielle du pays d'émigration et donner toutes précisions utiles sur l'employeur ainsi que sur la nature et l'importance des opérations de recrutement, d'introduction ou de placement dont l'intermédiaire est chargé, et l'emploi offert, y compris les conditions de rémunération.

14. (1) La sélection technique des travailleurs migrants devrait être effectuée de manière à restreindre le moins possible les migrations tout en vérifiant s'ils ont les qualités pour effectuer le travail requis.

(2) L'exécution d'une telle sélection devrait être confiée:

- a) soit à des institutions officielles;
- b) soit, dans les cas appropriés, à des institutions privées dûment autorisées du territoire d'immigration et contrôlées, s'il est nécessaire dans l'intérêt du migrant, par l'autorité compétente du territoire d'émigration.

(3) Le droit d'entreprendre des opérations de sélection devrait être subordonné à l'autorisation préalable de l'autorité compétente du territoire où ces opérations ont lieu sous les conditions et dans les cas prévus, soit par la législation en vigueur dans ce territoire, soit par accord entre le gouvernement du territoire d'émigration et le gouvernement du territoire d'immigration.

(4) Autant que possible, les travailleurs désireux d'émigrer devraient, avant de quitter le pays d'émigration, être examinés, aux fins de sélection professionnelle et médicale, par un représentant de l'autorité compétente du territoire d'immigration.

(5) Lorsque les opérations de recrutement revêtent une ampleur suffisante, il devrait être procédé à ces opérations conformément à des arrangements qui devraient prévoir une consultation et une collaboration étroites entre les autorités compétentes des territoires d'émigration et d'immigration intéressés.

(6) Les opérations visées aux alinéas précédents du présent paragraphe devraient être effectuées en un lieu aussi proche que possible de l'endroit où l'émigrant est recruté.

15. (1) Des mesures devraient être prises par voie d'accord en vue d'autoriser tout travailleur migrant introduit à titre permanent à être accompagné ou rejoint par les membres de sa famille.

(2) Le déplacement des membres de la famille d'un tel travailleur migrant autorisés à l'accompagner ou à le rejoindre devrait être spécialement facilité tant par le pays d'émigration que par le pays d'immigration.

(3) Aux fins du présent paragraphe, les membres de la famille d'un travailleur migrant devraient comprendre sa femme et ses enfants mineurs; les demandes tendant à étendre le bénéfice de ce régime à d'autres membres de la famille du travailleur migrant qui seraient à sa charge devraient être examinées avec bienveillance.

V.

16. (1) Les travailleurs migrants autorisés à résider dans un territoire et les membres de leur famille autorisés à les accompagner ou à les rejoindre devraient, autant que possible, être admis à y occuper un emploi dans les mêmes conditions que les nationaux.

(2) Dans les pays où l'emploi des travailleurs migrants est soumis à des restrictions, celles-ci devraient, autant que possible:

- a) cesser d'être appliquées aux travailleurs migrants qui auraient résidé dans le pays d'immigration pendant une période déterminée, dont la durée ne devrait pas, en principe, dépasser cinq ans;
- b) cesser d'être appliquées à la femme et aux enfants en âge de travailler qui ont été autorisés à accompagner ou à rejoindre le travailleur migrant, en même temps qu'elles cesseraient d'être appliquées à ce dernier.

17. Dans les pays où le nombre des travailleurs immigrés est assez important, les conditions d'emploi de ces travailleurs devraient faire l'objet d'une surveillance particulière, qui pourrait être effectuée, selon les circonstances, soit par un service spécial d'inspection, soit par des inspecteurs du travail ou d'autres fonctionnaires spécialisés pour cette tâche.

VI.

18. (1) Lorsqu'un travailleur migrant a été régulièrement admis sur le territoire d'un Membre, ledit Membre devrait s'abstenir, autant que possible, d'éloigner de son territoire ce travailleur et, le cas échéant, les membres de sa famille pour des raisons tirées de l'insuffisance des ressources du travailleur ou de la situation du marché de l'emploi, à moins qu'un accord ne soit intervenu à cet effet entre les autorités compétentes des territoires d'émigration et d'immigration intéressés.

(2) Un tel accord devrait prévoir:

- a) que la durée du séjour du travailleur migrant sur le territoire d'immigration sera prise en considération et qu'en principe aucun travailleur migrant ne pourra en être éloigné s'il y réside depuis plus de cinq ans;
- b) que le migrant devra avoir épuisé ses droits aux prestations de l'assurance-chômage;
- c) que le migrant devra avoir bénéficié d'un préavis comportant un délai raisonnable lui donnant notamment la possibilité de liquider ses biens;
- d) que des mesures utiles seront prises pour le transport du travailleur et des membres de sa famille;
- e) que les dispositions indispensables seront prises pour que le travailleur migrant et les membres de sa famille bénéficient d'un traitement humain;
- f) que les frais du retour du migrant et des membres de sa famille ainsi que du transport de ses objets de ménage jusqu'à destination finale ne seront pas à sa charge.

19. Des mesures appropriées devraient être prises par les autorités des territoires intéressés afin que les organisations d'employeurs et de travailleurs soient consultées en ce qui concerne les opérations de recrutement, d'introduction et de placement des travailleurs migrants.

VII.

20. Lorsque les travailleurs migrants ou des membres de leur famille qui sont restés ressortissants de leur Etat d'origine retournent dans celui-ci, cet Etat devrait admettre ces personnes au bénéfice des diverses mesures d'assistance aux indigents et

aux chômeurs, ainsi que des mesures tendant à faciliter la remise au travail des chômeurs, en les exemptant de toute condition préalable de séjour ou d'emploi dans le pays ou la localité.

VIII.

21. (1) Les Membres devraient, dans les cas appropriés, compléter la convention sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et les paragraphes précédents de la présente recommandation, par des accords bilatéraux qui indiqueraient les modalités selon lesquelles les principes contenus dans ladite convention et ladite recommandation devraient être appliqués.

(2) Lors de la conclusion de tels accords bilatéraux, les Membres devraient tenir compte des dispositions de l'accord type annexé à la présente recommandation dans l'élaboration de clauses appropriées visant l'organisation des migrations de travailleurs et la réglementation des conditions de déplacement et d'emploi des travailleurs migrants, y compris les réfugiés et personnes déplacées.

ANNEXE

ACCORD TYPE SUR LES MIGRATIONS TEMPORAIRES ET PERMANENTS DE TRAVAILLEURS, Y COMPRIS LES RÉFUGIÉS ET PERSONNES DÉPLACÉES¹

Article 1. Echange d'informations

1. L'autorité compétente du territoire d'immigration fournira périodiquement à l'autorité compétente du territoire d'émigration [ou, lorsqu'il s'agit de réfugiés et de personnes déplacées, à l'organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international et chargé de la protection des réfugiés et personnes déplacées qui ne jouissent de la protection d'aucun gouvernement] des renseignements appropriés concernant:

- a) les dispositions législatives et administratives concernant l'entrée, l'emploi, le séjour et l'établissement des migrants *et de leur famille*;
- b) le nombre, les catégories et les qualifications professionnelles des migrants désirés;
- c) les conditions de travail et d'existence des migrants et, en particulier, le coût de la vie et les salaires minima en fonction des catégories professionnelles et des régions d'emploi, les allocations supplémentaires éventuelles, la nature des emplois disponibles, les primes éventuelles d'engagement, les régimes de sécurité sociale et d'assistance médicale, les dispositions relatives au transport des migrants et de leurs outils et biens, les dispositions relatives au logement et à l'approvisionnement en nourriture et vêtements, les mesures relatives au transfert des épargnes des migrants et des autres sommes dues en vertu du présent accord;
- d) les facilités particulières éventuellement accordées aux migrants;
- e) les facilités d'instruction générale et de formation professionnelle accordées aux migrants;
- f) *les mesures destinées à favoriser une adaptation rapide des migrants*;

¹ Les dispositions en italique concernent essentiellement les migrations permanentes; les dispositions figurant entre crochets ne visent que les migrations de réfugiés et de personnes déplacées.

g) *la procédure et les formalités requises pour la naturalisation.*

2. L'autorité compétente du territoire d'émigration [ou, lorsqu'il s'agit de réfugiés et de personnes déplacées, l'organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international et chargé de la protection des réfugiés et personnes déplacées qui ne jouissent de la protection d'aucun gouvernement] devra porter ces informations à la connaissance des personnes et organismes intéressés.

3. L'autorité compétente du territoire d'émigration [ou, lorsqu'il s'agit de réfugiés et de personnes déplacées, l'organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international et chargé de la protection des réfugiés et personnes déplacées qui ne jouissent de la protection d'aucun gouvernement] fournira périodiquement à l'autorité compétente du territoire d'immigration des renseignements appropriés concernant:

- a) les dispositions législatives et administratives concernant l'émigration;
- b) le nombre et les qualifications professionnelles des personnes désirant émigrer *ainsi que la composition de leur famille*;
- c) le régime de sécurité sociale;
- d) les facilités spéciales éventuellement accordées aux migrants;
- e) *le milieu et les conditions de vie auxquelles les migrants sont habitués*;
- f) *les dispositions en vigueur sur l'exportation des capitaux.*

4. L'autorité compétente du territoire d'immigration devra porter ces informations à la connaissance des personnes et organismes intéressés.

5. Les informations mentionnées aux paragraphes 1 à 4 ci-dessus devront également être communiquées par chacune des parties dont il s'agit au Bureau international du Travail.

Article 2. Mesures contre la propagande trompeuse

1. Les parties conviennent de prendre, en ce qui concerne leurs territoires respectifs, dans la mesure où la législation nationale le permet, toutes mesures possibles contre la propagande trompeuse concernant l'émigration et l'immigration.

2. A cette fin, les parties collaboreront, si nécessaire, avec les autorités compétentes d'autres pays intéressés.

Article 3. Formalités administratives

Les parties conviennent de prendre des mesures en vue d'accélérer et de simplifier l'accomplissement des formalités administratives relatives au départ, au voyage, à l'entrée, au séjour et à *l'établissement* des migrants, et, autant que possible, des membres de leur famille; ces mesures devront comprendre, si nécessaire, l'organisation d'un service d'interprètes.

Article 4. Validité des documents

1. Les parties détermineront les conditions que doivent remplir, aux fins de la reconnaissance de leur validité dans le territoire d'immigration, les documents délivrés par l'autorité compétente du territoire d'émigration et se rapportant aux migrants et *aux membres de leur famille* [ou, lorsqu'il s'agit de réfugiés et de personnes déplacées, par

l'organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international et chargé de la protection des réfugiés et personnes déplacées qui ne jouissent de la protection d'aucun gouvernement], concernant:

- a) leur état civil;
- b) leur situation judiciaire;
- c) leurs qualifications professionnelles;
- d) leur instruction générale et leur formation professionnelle;
- e) leur participation à des régimes de sécurité sociale.

2. Les parties s'accorderont également sur la portée d'une telle reconnaissance.

[3. Lorsqu'il s'agit de réfugiés et de personnes déplacées, l'autorité compétente du territoire d'immigration reconnaîtra la validité de tout titre de voyage délivré en remplacement d'un passeport national par l'autorité compétente du territoire d'émigration et notamment des titres de voyage délivrés conformément aux termes d'un accord international (par exemple le titre de voyage établi par l'accord du 15 octobre 1946 et le passeport Nansen).]

Article 5. Conditions et critères des migrations

1. Les parties détermineront d'un commun accord:

- a) les conditions à remplir par les migrants *et les membres de leur famille* en ce qui concerne l'âge, l'aptitude physique, la santé ainsi que les qualifications professionnelles pour les diverses branches de l'activité économique et pour les différentes catégories professionnelles;
- b) *les catégories de membres de la famille des migrants autorisés à les accompagner ou à les rejoindre.*

2. Les parties détermineront également, conformément aux dispositions de l'article 28 du présent accord:

- a) l'importance numérique et les catégories professionnelles des migrants à recruter au cours d'une période déterminée;
- b) les zones de recrutement et les zones de placement et d'établissement [si ce n'est que, lorsqu'il s'agit de réfugiés et de personnes déplacées, la détermination des zones de recrutement sera réservée à l'organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international et chargé de la protection des réfugiés et personnes déplacées qui ne jouissent de la protection d'aucun gouvernement].

3. En vue de recruter les migrants répondant aux besoins techniques du territoire d'immigration et pouvant s'adapter facilement aux conditions existant dans ce territoire, les parties détermineront les critères selon lesquels il sera procédé à une sélection technique des migrants.

4. En établissant ces critères, les deux parties prendront en considération:

- a) en ce qui concerne la sélection médicale des intéressés:
 - i) la nature de l'examen médical auquel les migrants seront soumis (examen médical général, examen radiologique, examen de laboratoire, etc.);

- ii) l'établissement de listes de maladies et d'imperfections physiques qui constituent clairement une incapacité d'emploi dans certaines professions;
 - iii) les conditions minima d'hygiène prévues par des conventions internationales d'hygiène et relatives aux mouvements de population d'un pays à un autre;
- b) en ce qui concerne la sélection professionnelle:
- i) les qualifications des migrants requises pour chaque profession ou catégorie professionnelle;
 - ii) les autres professions qui nécessitent de la part des travailleurs des qualifications ou des capacités analogues, en vue de répondre aux besoins de professions particulières pour lesquelles il est difficile de recruter un nombre suffisant de travailleurs qualifiés;
 - iii) le développement des tests psychotechniques;
- c) en ce qui concerne la sélection fondée sur l'âge des migrants: la souplesse avec laquelle doivent être appliqués les critères en la matière pour tenir compte, d'une part, des exigences des divers emplois, d'autre part, de la différence de capacités des individus d'un âge déterminé.

*Article 6. Organisation du recrutement, de l'introduction
et du placement*

1. Les organismes ou personnes qui effectuent des opérations de recrutement, d'introduction et de placement de migrants *et de membres de leur famille* devront être désignés nommément par les autorités compétentes des territoires intéressés [ou, lorsqu'il s'agit de réfugiés ou de personnes déplacées, par l'organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international et chargé de la protection des réfugiés et personnes déplacées qui ne jouissent de la protection d'aucun gouvernement, d'une part, et l'autorité compétente du territoire d'immigration, d'autre part], sous réserve de l'approbation des deux parties.

2. Sous réserve des dispositions du paragraphe suivant, seront seuls admis à effectuer les opérations de recrutement, d'introduction et de placement:

- a) les bureaux de placement publics ou autres organismes officiels du territoire où les opérations ont lieu;
- b) les organismes officiels d'un territoire autre que celui où les opérations ont lieu et qui sont autorisés à effectuer de telles opérations sur ce territoire, par un accord intervenu entre les parties;
- c) tout organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international.

3. En outre, dans la mesure où la législation nationale de chacune des parties le permet et sous réserve de l'approbation et du contrôle des autorités compétentes desdites parties, les opérations de recrutement, d'introduction et de placement pourront être effectuées par:

- a) l'employeur ou une personne se trouvant à son service et agissant en son nom;
- b) des bureaux privés.

4. Les frais administratifs entraînés par le recrutement, l'introduction et le placement du travailleur migrant ne devront pas être à la charge de celui-ci.

Article 7. Examens de sélection

1. Tout candidat à l'émigration devra subir un examen approprié sur le territoire d'émigration; un tel examen devra comporter pour lui le moins d'inconvénients possible.

2. En ce qui concerne l'organisation de la sélection des migrants, les parties se mettront d'accord sur:

- a) la reconnaissance et la composition des organismes officiels ainsi que des organismes privés admis par l'autorité compétente du territoire d'immigration à effectuer les opérations de sélection sur le territoire d'émigration;
- b) l'organisation des examens de sélection, les centres où ils auront lieu et la répartition des frais afférents à ces examens;
- c) la collaboration des autorités compétentes des deux parties, notamment de leurs services de l'emploi, lors de l'organisation de la sélection.

Article 8. Information et assistance à fournir aux migrants

1. Le migrant qui a été admis après son examen médical et professionnel au centre de rassemblement ou de sélection recevra, dans une langue qu'il comprend, toutes les informations dont il aurait encore besoin concernant la nature du travail pour lequel il a été engagé, la région d'emploi, l'entreprise à laquelle il est destiné et les dispositions prises pour son voyage, ainsi que les conditions de vie et de travail, y compris les conditions d'hygiène et autres conditions connexes qui existent dans les pays ou dans la région où il se rend.

2. A leur arrivée dans le pays d'immigration, au centre de réception s'il en existe, ou au lieu de résidence, les migrants *et les membres de leur famille* recevront tous les documents qui leur sont nécessaires pour leur travail, leur séjour *et leur établissement* dans le pays en question, ainsi que des informations et des conseils relatifs aux conditions d'existence et de travail; toute autre assistance qui leur serait nécessaire pour s'adapter aux conditions existant dans le pays d'immigration devra également leur être fournie.

Article 9. Education et formation professionnelle

Les parties doivent coordonner leurs activités relatives à l'organisation, pour les migrants, de cours d'éducation qui porteront sur des informations générales relatives au pays d'immigration et comprendront l'enseignement de la langue de ce pays et la formation professionnelle.

Article 10. Echange de stagiaires

Les parties conviennent de favoriser l'échange de stagiaires et de déterminer, dans un accord séparé, les conditions régissant ces échanges.

Article 11. Conditions de transport

1. Pendant le voyage du lieu de leur résidence jusqu'au centre de rassemblement ou de sélection et pendant leur séjour dans ledit centre, les migrants *et les membres de leur famille* recevront, de la part de l'autorité compétente du territoire d'émigration [ou, lorsqu'il s'agit de réfugiés et de personnes déplacées, de la part de l'organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international et chargé de la protection

des réfugiés et personnes déplacées qui ne jouissent de la protection d'aucun gouvernement] toute l'assistance dont ils pourraient avoir besoin.

2. Pendant le voyage du centre de rassemblement ou de sélection jusqu'au lieu de leur emploi, et pendant leur séjour dans un centre d'accueil, s'il en existe, l'autorité du territoire d'émigration et celle du territoire d'immigration devront assurer, chacune dans le cadre de sa compétence, l'hygiène et le bien-être des migrants et *des membres de leur famille* et leur fournir toute l'assistance dont ils pourraient avoir besoin.

3. Le transport des migrants *et des membres de leur famille* sera effectué conformément à la législation en vigueur, dans des conditions appropriées et convenant au transport de personnes.

4. Les parties arrêteront d'un commun accord les conditions et les modalités d'application des dispositions du présent article.

Article 12. Frais de voyage et d'entretien

Les parties détermineront les méthodes de règlement des frais de voyage des migrants *et des membres de leur famille* depuis le lieu de leur résidence jusqu'à celui de destination, des frais d'entretien en cours de route, de maladie ou d'hospitalisation et des frais de transport de leurs effets personnels.

Article 13. Transfert de fonds

1. L'autorité compétente du territoire d'émigration devra, autant que possible et dans le cadre de la législation nationale en matière d'importation et d'exportation de devises étrangères, autoriser et faciliter le retrait de leur pays, par les migrants *et les membres de leur famille*, des sommes dont ils pourraient avoir besoin en vue de leur premier établissement à l'étranger.

2. L'autorité compétente du territoire d'immigration devra, autant que possible et dans le cadre de la législation nationale en matière d'importation et d'exportation de devises étrangères, autoriser et faciliter le transfert périodique à destination du territoire d'émigration des épargnes et de toutes autres sommes dues en vertu du présent accord.

3. Les transferts de fonds autorisés aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus devront être effectués aux taux de change officiellement pratiqués.

4. Les parties prendront toutes les mesures nécessaires pour simplifier et accélérer les formalités administratives relatives aux transferts de fonds, afin que ces fonds parviennent aux ayants droit dans le plus bref délai possible.

5. Les parties détermineront si et dans quelles conditions le migrant peut être obligé à transférer une partie de son salaire pour l'entretien de sa famille restée dans son pays ou dans le territoire qu'il a quitté.

Article 14. Adaptation et naturalisation

L'autorité compétente du territoire d'immigration prendra des mesures destinées à faciliter l'adaptation aux conditions nationales, climatiques, économiques et sociales et à simplifier la procédure de naturalisation des migrants et des membres de leur famille.

Article 15. Contrôle des conditions d'existence et de travail

1. Des dispositions devront être prises en vue du contrôle par l'autorité compétente, ou par des organismes dûment autorisés du territoire d'immigration, des conditions d'existence et de travail des migrants, y compris leurs conditions d'hygiène.

2. Lorsqu'il s'agit de migrations temporaires, les parties prendront, le cas échéant, les mesures nécessaires pour que, dans l'application de ce contrôle, des représentants autorisés du territoire d'émigration [ou, s'il s'agit de réfugiés ou de personnes déplacées, des représentants de l'organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international et chargé de la protection des réfugiés et personnes déplacées qui ne jouissent de la protection d'aucun gouvernement] collaborent avec l'autorité compétente ou avec des organismes dûment autorisés du territoire d'immigration.

3. Au cours d'une période déterminée dont la durée sera fixée par les parties, les migrants bénéficieront d'une assistance spéciale en ce qui concerne les questions relatives à leurs conditions d'emploi.

4. Une assistance concernant les conditions d'emploi et d'existence pourra être fournie, soit par le service ordinaire de l'inspection du travail du pays d'immigration, soit par un service spécial pour les migrants; si nécessaire, ces mesures seront prises en collaboration avec des organisations volontaires agréées.

5. Des mesures seront prises, s'il y a lieu, pour que les représentants du territoire d'émigration [ou, s'il s'agit de réfugiés ou de personnes déplacées, des représentants de l'organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international et chargé de la protection des réfugiés et personnes déplacées qui ne jouissent de la protection d'aucun gouvernement] puissent collaborer avec ces services.

Article 16. Règlement des différends

1. En cas de différend survenant entre un migrant et son employeur, le migrant aura accès aux juridictions compétentes ou pourra présenter de toute autre manière ses doléances, conformément à la législation du territoire d'immigration.

2. Les autorités établiront toute autre procédure nécessaire en vue de régler les différends s'élevant à l'occasion de l'exécution de l'accord.

Article 17. Egalité de traitement

1. L'autorité compétente du territoire d'immigration appliquera aux migrants et aux membres de leur famille, en ce qui concerne les emplois auxquels ils sont susceptibles d'être admis, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qui est applicable aux nationaux en vertu de dispositions législatives ou administratives, ou de conventions collectives de travail.

2. Cette égalité de traitement s'appliquera sans discrimination de nationalité, de race, de religion ni de sexe aux immigrants qui se trouvent légalement dans les limites du territoire d'immigration, en ce qui concerne les matières suivantes:

- a) dans la mesure où ces matières sont réglementées par la législation ou dépendent des autorités administratives:
 - i) la rémunération (y compris des allocations familiales lorsque ces allocations font partie de la rémunération), la durée du travail, le repos hebdomadaire, les heures supplémentaires, les congés payés, les restrictions au travail à

- domicile, l'âge d'admission à l'emploi, l'apprentissage et la formation professionnelle, le travail des femmes et des adolescents;
- ii) l'affiliation aux organisations syndicales et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives;
 - iii) l'admission aux écoles, à l'apprentissage et à des cours ou des écoles de formation professionnelle et technique, sous réserve que cette admission ne porte pas préjudice aux nationaux du pays d'immigration;
 - iv) les mesures de récréation et de bien-être;
- b) les impôts, taxes et contributions afférents au travail et perçus au titre du travailleur;
 - c) l'hygiène, la sécurité et l'assistance médicale;
 - d) les actions en justice relatives aux questions visées par le présent accord.

Article 18. Accès aux métiers et professions et droit d'acquisition de la propriété immobilière

L'égalité de traitement s'appliquera également:

- a) *à l'accès aux métiers et professions dans les limites prévues par la législation nationale;*
- b) *à l'acquisition, la possession et la transmission de la propriété urbaine ou rurale.*

Article 19. Ravitaillement en denrées alimentaires

Les migrants *et les membres de leur famille* jouiront du même traitement que les travailleurs nationaux de la même profession en ce qui concerne le ravitaillement en denrées alimentaires.

Article 20. Conditions de logement

L'autorité compétente du territoire d'immigration devra s'assurer que les migrants *et les membres de leur famille* disposent d'un logement hygiénique et convenable, dans la mesure où les installations nécessaires sont disponibles.

Article 21. Sécurité sociale

1. Les deux parties arrêteront, par un accord séparé, les modalités d'application d'un régime de sécurité sociale aux migrants et aux personnes à leur charge.

2. *Cet accord prévoira que l'autorité compétente du territoire d'immigration prendra des dispositions pour assurer aux migrants et aux personnes à leur charge un traitement qui ne sera pas moins favorable que celui qu'elle accorde aux nationaux, sauf lorsque des conditions spéciales de résidence sont prévues pour les nationaux.*

3. *Cet accord devra comprendre des arrangements appropriés pour le maintien en faveur des migrants des droits acquis ou en cours d'acquisition, et établis dans le cadre des principes de la convention sur la conservation des droits à pension des migrants, 1935, ou de toute révision de cette convention.*

4. Dans le cas de migrations temporaires, l'accord prévoira que l'autorité compétente du territoire d'immigration prendra des dispositions pour assurer aux

migrants et aux personnes à leur charge un traitement qui ne sera pas moins favorable que celui qu'elle accorde aux nationaux, étant entendu que, dans le cas du régime d'assurance-pensions obligatoire, des arrangements appropriés seront faits pour le maintien des droits acquis et en cours d'acquisition des migrants.

Article 22. Contrats de travail

1. Dans les pays où un système de contrat type a été établi, le contrat individuel de travail des migrants sera basé sur un contrat type élaboré par les parties pour les principales branches d'activité économique.

2. Le contrat individuel de travail, lorsqu'il y est recouru, doit énoncer les conditions générales d'engagement et de travail prévues dans le contrat type correspondant et doit être traduit dans une langue comprise par le migrant. Un exemplaire du contrat doit être communiqué au migrant avant son départ du territoire d'émigration, ou, si les deux parties sont d'accord, dans un centre d'accueil à l'arrivée dans le pays d'immigration. Dans ce cas, le migrant devra être informé, par un document écrit le concernant individuellement ou concernant le groupe dont il fait partie, de la catégorie professionnelle dans laquelle il sera employé et des autres conditions de travail, en particulier du salaire minimum qui lui est assuré.

3. Le contrat individuel de travail doit contenir toutes informations nécessaires, telles que:

- a) les nom et prénoms du travailleur ainsi que le lieu et la date de sa naissance, sa situation de famille et l'endroit de résidence et de recrutement;
- b) la nature du travail à effectuer et le lieu où il doit être exécuté;
- c) la catégorie professionnelle dans laquelle le migrant est classé;
- d) la rémunération des heures normales de travail, des heures supplémentaires, du travail de nuit et du travail accompli les jours fériés, ainsi que le mode de paiement;
- e) les primes, indemnités et allocations éventuelles;
- f) les conditions dans lesquelles l'employeur peut être autorisé à effectuer des retenues sur la rémunération de l'intéressé et leur montant;
- g) les conditions de nourriture, lorsque celle-ci est fournie par l'employeur;
- h) la durée de l'engagement ainsi que les conditions de renouvellement ou de dénonciation du contrat;
- i) les conditions dans lesquelles l'entrée et le séjour sur le territoire d'immigration sont autorisés;
- j) le mode de règlement des frais de voyage des migrants *et des membres de leur famille*;
- k) s'il s'agit d'un migrant temporaire, le mode de règlement des frais de son voyage de retour à son pays d'origine ou, le cas échéant, au territoire d'émigration;
- l) les cas dans lesquels le contrat peut être résilié.

Article 23. Changement d'emploi

1. Lorsque le migrant a été recruté pour un emploi déterminé et que ce dernier, aux vues de l'autorité compétente du territoire d'immigration, ne correspond pas aux

aptitudes physiques ou professionnelles dudit migrant, ladite autorité facilitera le placement du migrant dans un autre emploi répondant à ses aptitudes et qu'il est autorisé à occuper aux termes de la législation nationale.

2. Les parties détermineront par accord séparé les moyens propres à assurer, pendant les périodes de chômage, l'entretien des migrants *et des membres de leur famille à leur charge autorisés à les accompagner ou à les rejoindre*.

Article 24. Stabilité de l'emploi

1. Si, avant l'expiration de son contrat, le travailleur migrant vient à se trouver en surnombre dans l'entreprise ou la branche d'activité économique pour laquelle il a été engagé, l'autorité compétente du territoire d'immigration facilitera, sous réserve des clauses du contrat, son placement dans un autre emploi qui répond à ses aptitudes et qu'il est autorisé à occuper aux termes de la législation nationale.

2. Au cas où le migrant n'aurait pas droit aux prestations prévues par un régime d'assistance ou d'assurance-chômage, son entretien, *ainsi que celui des membres de sa famille qui sont à sa charge*, sera, durant toute période pendant laquelle il demeurera en chômage, assuré conformément à des dispositions prévues par accord séparé, dans la mesure où il n'y aura pas de ce fait incompatibilité avec les termes de ce contrat.

3. Les dispositions de cet article n'affecteront pas le droit du migrant à bénéficier des avantages éventuellement prévus par son contrat de travail, en cas de résiliation de l'engagement de la part de l'employeur.

Article 25. Dispositions concernant le renvoi

1. L'autorité compétente du territoire d'immigration s'engage à ne pas renvoyer contre son gré un migrant *et les membres de sa famille qui ont été autorisés à l'accompagner ou à le rejoindre* si, en raison de maladie ou d'accident, ledit migrant ne peut plus exercer sa profession.

2. Le gouvernement du pays d'immigration s'engage à ne pas renvoyer les réfugiés ou personnes déplacées ainsi que les migrants qui, pour des raisons politiques, ne désirent pas être rapatriés, dans leur pays d'origine, lorsque celui-ci est distinct du territoire de recrutement, à moins qu'ils n'en expriment formellement le désir par une demande écrite adressée à la fois à l'autorité compétente du pays d'immigration et aux représentants de l'organisme institué conformément aux dispositions d'un instrument international chargé de la protection des réfugiés et personnes déplacées qui ne jouissent de la protection d'aucun gouvernement.

Article 26. Voyage de retour

1. Les frais du voyage de retour d'un migrant introduit dans le territoire d'immigration – en application d'un plan exécuté sous les auspices du gouvernement dudit territoire – qui est contraint de quitter son emploi pour des raisons indépendantes de sa volonté et dont le remplacement s'est avéré impossible dans un emploi qu'il est autorisé à occuper aux termes de la législation nationale, seront réglés de la façon suivante:

- a) le coût du voyage de retour du migrant et des personnes à sa charge ne pourra, en aucun cas, être à la charge du migrant;

- b) des accords bilatéraux complémentaires préciseront le mode de règlement des frais de voyage de retour;
- c) de toute manière, et au cas où aucune disposition n'aurait été insérée à cet effet dans un accord bilatéral, mention sera faite, dans les renseignements donnés aux migrants lors du recrutement, de la personne ou de l'organisme à qui incombe la charge du retour éventuel dans les conditions prévues au présent article.

2. Conformément aux méthodes de collaboration et de consultation dont il aura été convenu en application de l'article 28 du présent accord, les deux parties détermineront les mesures à prendre pour organiser le retour de ces migrants et leur assurer, en cours de route, les conditions d'hygiène et de bien-être et l'assistance dont ils avaient bénéficié au cours du voyage d'aller.

3. L'autorité compétente du territoire d'émigration exonérera de tout droit de douane à l'arrivée:

- a) les effets personnels;
- b) les outils manuels portatifs et l'équipement portatif de la nature de ceux qui sont normalement en possession des travailleurs pour l'exercice de leur métier et qui ont été, pendant une durée appréciable, en leur possession et usage et sont destinés à être utilisés par eux dans l'exercice de leur profession.

Article 27. Double imposition

Les deux parties détermineront, par un accord séparé, les mesures à prendre pour éviter la double imposition des gains des travailleurs migrants.

Article 28. Méthodes de consultation et de collaboration

1. Les deux parties s'entendront sur les méthodes de consultation et de collaboration nécessaires pour assurer l'exécution des termes de l'accord.

2. Lorsque les représentants des deux parties le demanderont, le Bureau international du Travail s'associera à cette consultation et à cette collaboration.

Article 29. Dispositions finales

1. Les parties détermineront la durée du présent accord ainsi que le délai de dénonciation.

2. Les parties détermineront également les dispositions du présent accord qui resteront en vigueur après l'expiration de ce dernier.

Convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 4 juin 1975, en sa soixantième session;

Considérant que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail assigne à celle-ci la tâche de défendre les «intérêts des travailleurs occupés à l'étranger»;

Considérant que la Déclaration de Philadelphie réaffirme parmi les principes sur lesquels est fondée l'Organisation internationale du Travail que «le travail n'est pas une marchandise» et que «la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous» et reconnaît l'obligation solennelle de l'Organisation de seconder la mise en œuvre de programmes propres à réaliser notamment le plein emploi grâce, en particulier, à des «moyens propres à faciliter les transferts de travailleurs, y compris les migrations de main-d'œuvre...»;

Considérant le Programme mondial de l'emploi de l'OIT ainsi que la convention et la recommandation sur la politique de l'emploi, 1964, et soulignant la nécessité d'éviter l'augmentation excessive et non contrôlée ou non assistée des mouvements migratoires, à cause de leurs conséquences négatives sur le plan social et humain;

Considérant en outre qu'afin de surmonter le sous-développement et le chômage structurel et chronique, les gouvernements de nombreux pays insistent toujours davantage sur l'opportunité d'encourager les déplacements des capitaux et des technologies plutôt que ceux des travailleurs, en fonction des besoins et des demandes de ces pays et dans l'intérêt réciproque des pays d'origine et des pays d'emploi;

Considérant également le droit de toute personne de quitter tout pays, y compris le sien, et d'entrer dans son propre pays, tel qu'établi dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

Rappelant les dispositions contenues dans la convention et la recommandation sur les travailleurs migrants (révisées), 1949; dans la recommandation sur la protection des travailleurs migrants (pays insuffisamment développés), 1955; dans la convention et la recommandation sur la politique de l'emploi, 1964; dans la convention et la recommandation sur le service de l'emploi, 1948; dans la convention sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, qui traitent de questions telles que la réglementation du recrutement, de l'introduction et du placement des travailleurs migrants, de la mise à leur disposition d'informations précises sur les migrations, des conditions minima dont devraient bénéficier les migrants, en cours de voyage et à leur arrivée, de l'adoption d'une politique active de l'emploi ainsi que de la collaboration internationale dans ces domaines;

Considérant que l'émigration de travailleurs due aux conditions du marché de l'emploi devrait se faire sous la responsabilité des organismes officiels de l'emploi conformément aux accords multilatéraux et bilatéraux pertinents, notamment ceux qui permettent la libre circulation des travailleurs;

Considérant qu'en raison de l'existence de trafics illicites ou clandestins de main-d'œuvre, de nouvelles normes spécialement dirigées contre ces abus seraient souhaitables;

Rappelant que la convention sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, demande à tout Membre l'ayant ratifiée d'appliquer aux immigrants qui se trouvent légalement dans les limites de son territoire un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'il applique à ses propres ressortissants en ce qui concerne diverses matières qu'elle énumère, dans la mesure où ces questions sont réglementées par la législation ou dépendent des autorités administratives;

Rappelant que la définition du terme «discrimination» dans la convention concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, n'inclut pas obligatoirement les distinctions fondées sur la nationalité;

Considérant que de nouvelles normes seraient souhaitables, y compris en matière de sécurité sociale, pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants et, en ce qui concerne les questions qui sont réglementées par la législation ou dépendent des autorités administratives, assurer un traitement au moins égal à celui des nationaux;

Notant que les activités relatives aux problèmes très divers concernant les travailleurs migrants ne peuvent atteindre pleinement leurs objectifs que s'il existe une coopération étroite avec les Nations Unies et les institutions spécialisées;

Notant que, lors de l'élaboration des présentes normes, il a été tenu compte des travaux des Nations Unies et des institutions spécialisées et qu'en vue d'éviter les doubles emplois et d'assurer une coordination appropriée une coopération continue se poursuivra en vue de promouvoir et d'assurer l'application de ces normes;

Ayant décidé d'adopter diverses propositions relatives aux travailleurs migrants, question qui constitue le cinquième point à l'ordre du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention complétant la convention sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et la convention sur la discrimination (emploi et profession), 1958,

adopte, ce vingt-quatrième jour de juin mil neuf cent soixante-quinze, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975.

PARTIE I. MIGRATIONS DANS DES CONDITIONS ABUSIVES

Article 1

Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à respecter les droits fondamentaux de l'homme de tous les travailleurs migrants.

Article 2

1. Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur doit s'attacher à déterminer systématiquement s'il existe des migrants illégalement employés sur son territoire et s'il existe, en provenance ou à destination de son territoire ou en transit par celui-ci, des migrations aux fins d'emploi dans lesquelles les migrants sont soumis au cours de leur voyage, à leur arrivée ou durant leur séjour et leur emploi à des conditions contrevenant aux instruments ou accords internationaux, multilatéraux ou bilatéraux, pertinents ou à la législation nationale.

2. Les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs doivent être pleinement consultées et avoir la possibilité de fournir leurs propres informations à ce sujet.

Article 3

Tout Membre doit prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées, qu'elles relèvent de sa compétence propre ou qu'elles appellent une collaboration avec d'autres Membres:

- a) pour supprimer les migrations clandestines et l'emploi illégal de migrants;
- b) à l'encontre des organisateurs de mouvements illicites ou clandestins de migrants aux fins d'emploi, en provenance ou à destination de son territoire, ou en transit par celui-ci, et à l'encontre de ceux qui emploient des travailleurs ayant immigré dans des conditions illégales, afin de prévenir et d'éliminer les abus visés à l'article 2 de la présente convention.

Article 4

Les Membres doivent notamment adopter, sur le plan national et international, les mesures nécessaires pour établir à ce sujet des contacts et des échanges systématiques d'informations avec les autres Etats, en consultation avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs.

Article 5

Les mesures prévues aux articles 3 et 4 doivent notamment viser à ce que les auteurs de trafics de main-d'œuvre puissent être poursuivis quel que soit le pays d'où ils exercent leurs activités.

Article 6

1. Des dispositions doivent être prises aux termes de la législation nationale pour une détection efficace de l'emploi illégal de travailleurs migrants et pour la définition et l'application de sanctions administratives, civiles et pénales allant jusqu'à l'emprisonnement, en ce qui concerne l'emploi illégal de travailleurs migrants, l'organisation de migrations aux fins d'emploi définies comme impliquant les abus visés à l'article 2 de la présente convention et l'assistance sciemment apportée, à des fins lucratives ou non, à de telles migrations.

2. Lorsqu'un employeur fait l'objet de poursuites en application des dispositions prises en vertu du présent article, il doit avoir le droit d'apporter la preuve de sa bonne foi.

Article 7

Les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs doivent être consultées à propos de la législation et des autres mesures prévues par la présente convention en vue de prévenir ou d'éliminer les abus mentionnés ci-dessus et la possibilité de prendre des initiatives à cet effet doit leur être reconnue.

Article 8

1. A la condition qu'il ait résidé légalement dans le pays aux fins d'emploi, le travailleur migrant ne pourra pas être considéré en situation illégale ou irrégulière du fait même de la perte de son emploi, laquelle ne doit pas entraîner par elle-même le retrait de son autorisation de séjour ou, le cas échéant, de son permis de travail.

2. Il devra, en conséquence, bénéficier d'un traitement égal à celui des nationaux, spécialement en ce qui concerne les garanties relatives à la sécurité de l'emploi, le reclassement, les travaux de secours et la réadaptation.

Article 9

1. Sans porter préjudice aux mesures destinées à contrôler les mouvements migratoires aux fins d'emploi en assurant que les travailleurs migrants entrent sur le territoire national et y sont employés en conformité avec la législation pertinente, le travailleur migrant doit, dans les cas où cette législation n'a pas été respectée et dans lesquels sa situation ne peut pas être régularisée, bénéficier pour lui-même et pour sa famille de l'égalité de traitement en ce qui concerne les droits découlant d'emplois antérieurs en matière de rémunération, de sécurité sociale et autres avantages.

2. En cas de contestation sur les droits visés au paragraphe ci-dessus, le travailleur doit avoir la possibilité de faire valoir ses droits devant un organisme compétent, soit personnellement, soit par ses représentants.

3. En cas d'expulsion du travailleur ou de sa famille, ceux-ci ne devront pas en supporter le coût.

4. Rien dans la présente convention n'empêche les Membres d'accorder aux personnes qui résident ou travaillent de manière illégale dans le pays le droit d'y rester et d'y être légalement employées.

PARTIE II. EGALITÉ DE CHANCES ET DE TRAITEMENT

Article 10

Tout Membre pour lequel la convention est en vigueur s'engage à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir et à garantir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, de sécurité sociale, de droits syndicaux et culturels et de libertés individuelles et collectives pour les personnes qui, en tant que travailleurs migrants ou en tant que membres de leur famille, se trouvent légalement sur son territoire.

Article 11

1. Aux fins de l'application de la présente partie de la convention, le terme «travailleur migrant» désigne une personne qui émigre ou a émigré d'un pays vers un autre pays en vue d'occuper un emploi autrement que pour son propre compte; il inclut toute personne admise régulièrement en qualité de travailleur migrant.

2. La présente partie ne s'applique pas:

- a) aux travailleurs frontaliers;
- b) aux artistes et aux personnes exerçant une profession libérale qui sont entrés dans le pays pour une courte période;
- c) aux gens de mer;
- d) aux personnes venues spécialement à des fins de formation ou d'éducation;

- e) aux personnes employées par des organisations ou des entreprises œuvrant dans le territoire d'un pays, qui ont été admises temporairement dans ce pays, à la demande de leur employeur, pour remplir des fonctions ou des tâches spécifiques, pour une période limitée et déterminée et qui sont tenues de quitter ce pays lorsque ces fonctions ou ces tâches ont été accomplies.

Article 12

Tout Membre doit, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux:

- a) s'efforcer d'obtenir la collaboration des organisations d'employeurs et de travailleurs et d'autres organismes appropriés pour favoriser l'acceptation et l'application de la politique prévue à l'article 10 de la présente convention;
- b) promulguer les lois et encourager des programmes d'éducation propres à assurer cette acceptation et cette application;
- c) prendre des mesures, encourager des programmes d'éducation et développer d'autres activités visant à ce que les travailleurs migrants connaissent le plus complètement possible la politique adoptée, leurs droits et leurs obligations et les activités destinées à leur apporter une assistance effective pour assurer leur protection et leur permettre d'exercer leurs droits;
- d) abroger toute disposition législative et modifier toute disposition ou pratique administrative qui sont incompatibles avec ladite politique;
- e) en consultation avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, élaborer et appliquer une politique sociale appropriée aux conditions et pratiques nationales pour que les travailleurs migrants et leur famille soient à même de bénéficier des avantages accordés à ses propres nationaux, tout en tenant compte – sans porter atteinte au principe de l'égalité de chances et de traitement – des besoins particuliers qu'ils peuvent avoir jusqu'au moment où leur adaptation à la société du pays d'emploi est réalisée;
- f) tout mettre en œuvre en vue d'aider et d'encourager les efforts des travailleurs migrants et de leurs familles visant à préserver leur identité nationale et ethnique ainsi que leurs liens culturels avec leur pays d'origine, y compris la possibilité, pour les enfants, de recevoir un enseignement de leur langue maternelle;
- g) garantir l'égalité de traitement en matière de conditions de travail entre tous les travailleurs migrants exerçant la même activité quelles que soient les conditions particulières de leur emploi.

Article 13

1. Tout Membre peut prendre toutes les mesures nécessaires, qui relèvent de sa compétence et collaborer avec d'autres Membres, pour faciliter le regroupement familial de tous les travailleurs migrants résidant légalement sur son territoire.

2. Le présent article vise le conjoint du travailleur migrant, ainsi que, pour autant qu'ils soient à sa charge, ses enfants et ses père et mère.

Article 14

Tout Membre peut:

- a) subordonner le libre choix de l'emploi, tout en assurant le droit à la mobilité géographique, à la condition que le travailleur migrant ait résidé légalement dans le pays aux fins d'emploi pendant une période prescrite ne devant pas dépasser deux années ou, si la législation exige un contrat d'une durée déterminée inférieure à deux années, que le premier contrat de travail soit venu à échéance;
- b) après consultation appropriée des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, réglementer les conditions de reconnaissance des qualifications professionnelles, y compris les certificats et les diplômes, acquises à l'étranger;
- c) restreindre l'accès à des catégories limitées d'emploi et de fonctions lorsque cela est nécessaire dans l'intérêt de l'Etat.

PARTIE III. DISPOSITIONS FINALES

Article 15

La présente convention n'empêche pas les Membres de conclure des accords multilatéraux ou bilatéraux en vue de résoudre les problèmes découlant de son application.

Article 16

1. Tout Membre qui ratifie la présente convention peut, par une déclaration annexée à sa ratification, exclure de son acceptation la partie I ou la partie II de la convention.

2. Tout Membre qui a fait une telle déclaration peut l'annuler en tout temps par une déclaration ultérieure.

3. Tout Membre pour lequel une déclaration au titre du paragraphe 1 du présent article est en vigueur devra indiquer, dans ses rapports sur l'application de la présente convention, l'état de sa législation et de sa pratique concernant les dispositions de la partie exclue de son acceptation, en précisant la mesure dans laquelle il a été donné suite ou il est proposé de donner suite à ces dispositions ainsi que les raisons pour lesquelles il ne les a pas encore incluses dans son acceptation de la convention.

Article 17

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 18

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général.

2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.

3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 19

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 20

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et dénonciations qui lui seront communiquées par les Membres de l'Organisation.

2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

Article 21

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 22

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 23

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement:

- a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 19 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur;
- b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 24

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

Recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants, 1975

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 4 juin 1975, en sa soixantième session;

Considérant que le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail assigne à celle-ci la tâche de défendre les «intérêts des travailleurs occupés à l'étranger»;

Rappelant les dispositions contenues dans la convention et la recommandation sur les travailleurs migrants (révisées), 1949, et dans la recommandation sur la protection des travailleurs migrants (pays insuffisamment développés), 1955, qui traitent notamment de la préparation et de l'organisation des migrations, des services sociaux dont doivent bénéficier les travailleurs migrants et leurs familles, spécialement avant leur départ et en cours de voyage, de l'égalité de traitement dans différentes matières qu'elles énumèrent, de la réglementation du séjour et du retour des travailleurs migrants et de leurs familles;

Ayant adopté la convention sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975;

Considérant que de nouvelles normes seraient souhaitables en ce qui concerne l'égalité de chances et de traitement, la politique sociale en faveur des migrants et l'emploi et la résidence;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives aux travailleurs migrants, question qui constitue le cinquième point à l'ordre du jour de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une recommandation,

adopte, ce vingt-quatrième jour de juin mil neuf cent soixante-quinze, la recommandation ci-après, qui sera dénommée Recommandation sur les travailleurs migrants, 1975.

1. Les Membres devraient appliquer les dispositions de la présente recommandation dans le cadre d'une politique d'ensemble relative aux migrations internationales aux fins d'emploi. Cette politique de migrations devrait être fondée sur les besoins économiques et sociaux des pays d'origine et des pays d'emploi; elle devrait tenir compte non seulement des besoins et des ressources à court terme en main-d'œuvre, mais aussi des conséquences économiques et sociales à long terme des migrations, tant pour les migrants que pour les communautés intéressées.

I. EGALITÉ DE CHANCES ET DE TRAITEMENT

2. Les travailleurs migrants et les membres de leurs familles qui se trouvent légalement sur le territoire d'un Membre devraient bénéficier de l'égalité effective de chances et de traitement avec les nationaux en ce qui concerne:

- a) l'accès aux services d'orientation professionnelle et de placement;
- b) l'accès à la formation professionnelle et à l'emploi de leur choix, selon leurs aptitudes personnelles pour cette formation ou cet emploi en tenant compte des qualifications acquises à l'étranger et dans le pays d'emploi;
- c) la promotion selon leurs qualités personnelles, leur expérience, leurs aptitudes et leur application au travail;

- d)* la sécurité de l'emploi, le reclassement, les travaux de secours et la réadaptation;
- e)* la rémunération pour un travail de valeur égale;
- f)* les conditions de travail, y compris la durée du travail, les périodes de repos, les congés annuels payés, les mesures de sécurité et d'hygiène du travail, ainsi que les mesures de sécurité sociale et les services sociaux et prestations sociales en rapport avec l'emploi;
- g)* l'appartenance aux organisations syndicales, l'exercice des droits syndicaux et l'éligibilité aux responsabilités syndicales et aux organes de relations professionnelles, y compris les organes de représentation des travailleurs dans les entreprises;
- h)* le droit d'être membres à part entière de coopératives de toutes sortes;
- i)* les conditions de vie, y compris le logement et le bénéfice des services sociaux et des institutions d'éducation et de santé.

3. Tout Membre devrait assurer l'application des principes énoncés au paragraphe 2 de la présente recommandation dans toutes les activités soumises au contrôle d'une autorité publique et en encourager l'application par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux dans toutes les autres activités.

4. Des mesures appropriées devraient être prises, en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et d'autres organismes intéressés, pour:

- a)* faire comprendre au public et lui faire admettre les principes mentionnés ci-dessus;
- b)* examiner les plaintes fondées sur l'inobservation de ces principes et remédier, par voie de conciliation ou par d'autres moyens appropriés, à toute pratique considérée comme incompatible avec ceux-ci.

5. Tout Membre devrait s'assurer que la législation nationale relative aux conditions de résidence sur son territoire est appliquée de telle manière que l'exercice légal des droits garantis conformément à ces principes ne puisse être un motif de non-renouvellement de l'autorisation de résidence ou d'expulsion et ne soit pas découragé par la menace de telles mesures.

6. Tout Membre pourrait:

- a)* subordonner le libre choix de l'emploi, tout en assurant le droit à la mobilité géographique, à la condition que le travailleur migrant ait résidé légalement dans le pays aux fins d'emploi pendant une période prescrite ne devant pas dépasser deux années ou, si la législation exige un contrat d'une durée déterminée inférieure à deux années, que le premier contrat de travail soit venu à échéance;
- b)* après consultation appropriée des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, réglementer les conditions de reconnaissance des qualifications professionnelles, y compris les certificats et les diplômes, acquises à l'étranger;
- c)* restreindre l'accès à des catégories limitées d'emploi et de fonctions lorsque cela est nécessaire dans l'intérêt de l'Etat,

7. (1) En vue de permettre aux travailleurs migrants et à leurs familles de faire pleinement usage de leurs droits et possibilités en matière d'emploi et de profession, toutes mesures nécessaires devraient être prises, en consultation avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleur:

- a) pour les informer, dans la mesure du possible dans leur langue maternelle ou sinon dans une langue qui leur est familière, des droits dont ils bénéficient en vertu de la législation et de la pratique nationales dans les matières traitées au paragraphe 2;
- b) pour améliorer leur connaissance de la langue ou des langues du pays d'emploi, dans la mesure du possible pendant le temps rémunéré;
- c) pour favoriser, d'une manière générale, leur adaptation à la société du pays d'emploi et pour aider et encourager les efforts des travailleurs migrants et de leurs familles visant à préserver leur identité nationale et ethnique ainsi que leurs liens culturels avec leur pays d'origine, y compris la possibilité, pour les enfants, de recevoir un enseignement de leur langue maternelle.

(2) Lorsque des Membres ont conclu entre eux des accords concernant les recrutements collectifs de travailleurs, ils devraient prendre conjointement les mesures nécessaires avant le départ des migrants de leur pays d'origine pour les initier à la langue du pays d'emploi ainsi qu'à son environnement économique, social et culturel.

8. (1) Sans porter préjudice aux mesures destinées à assurer que les travailleurs migrants et leurs familles sont introduits sur le territoire national et admis à l'emploi conformément à la législation applicable, une décision devrait être prise dès que possible, dans les cas où la législation n'a pas été respectée, pour que le travailleur migrant sache si sa situation peut être régularisée.

(2) Les travailleurs migrants dont la situation a été régularisée devraient bénéficier de tous les droits qui, conformément au paragraphe 2 de la présente recommandation, sont accordés aux travailleurs migrants régulièrement admis sur le territoire du Membre.

(3) Les travailleurs migrants dont la situation n'est pas régulière ou n'a pas pu être régularisée devraient bénéficier de l'égalité de traitement pour eux et leurs familles en ce qui concerne les droits résultant de leur emploi ou d'emplois antérieurs en matière de rémunération, de sécurité sociale et autres avantages, aussi bien qu'en matière d'appartenance aux organisations syndicales et d'exercice des droits syndicaux.

(4) En cas de contestation sur les droits visés aux sous-paragraphe précédents, le travailleur devrait avoir la possibilité de faire valoir ses droits devant un organisme compétent, soit personnellement, soit par ses représentants.

(5) En cas d'expulsion du travailleur ou de sa famille, ceux-ci ne devraient pas en supporter le coût.

II. POLITIQUE SOCIALE

9. Tout Membre devrait, en consultation avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, élaborer et appliquer une politique sociale appropriée aux conditions et pratiques nationales pour que les travailleurs migrants et leurs familles soient à même de bénéficier des avantages accordés à ses propres nationaux, tout en tenant compte – sans porter atteinte au principe de l'égalité de chances et de traitement – des besoins particuliers qu'ils peuvent avoir jusqu'au moment où leur adaptation à la société du pays d'emploi est réalisée.

10. Pour que cette politique réponde aussi pleinement que possible aux besoins réels des travailleurs migrants et de leurs familles, elle devrait se fonder notamment sur un examen, non seulement des conditions qui prévalent sur le territoire du Membre, mais aussi de celles du pays d'origine des migrants.

11. Cette politique devrait tenir compte de la nécessité d'assurer une répartition aussi large et équitable que possible du coût social des migrations sur l'ensemble de la collectivité du pays d'emploi, en particulier sur ceux qui profitent le plus du travail des migrants.

12. Cette politique devrait être périodiquement réexaminée, évaluée et, au besoin, révisée.

A. Regroupement familial

13. (1) Toutes les mesures possibles devraient être prises par les gouvernements des pays d'emploi et des pays d'origine pour faciliter le regroupement familial des travailleurs migrants le plus rapidement possible. Ces mesures devraient inclure la législation et les arrangements bilatéraux ou multilatéraux nécessaires.

(2) Préalablement au regroupement familial, il serait nécessaire que le travailleur dispose pour sa famille d'un logement approprié qui réponde aux critères normalement applicables aux travailleurs nationaux du pays d'emploi.

14. Les représentants de tous les milieux intéressés et, en particulier, les représentants des employeurs et des travailleurs devraient être consultés au sujet des mesures à adopter pour favoriser le regroupement familial, et leur collaboration devrait être recherchée pour en assurer la mise en œuvre.

15. Aux fins des dispositions de la présente recommandation relatives au regroupement familial, la famille d'un travailleur migrant devrait comprendre son conjoint, ainsi que, pour autant qu'ils soient à sa charge, ses enfants et ses père et mère.

16. En vue de faciliter un regroupement familial aussi rapide que possible, conformément au paragraphe 13, tout Membre devrait, notamment dans sa politique de construction de logements familiaux, d'aide pour obtenir ces logements et de développement de services d'accueil appropriés, tenir pleinement compte des besoins des travailleurs migrants et de leurs familles.

17. Lorsqu'un travailleur migrant employé depuis un an dans un pays d'emploi ne peut être rejoint, dans ce pays, par sa famille, il devrait avoir le droit:

- a) soit de se rendre dans le pays où réside sa famille, pendant le congé annuel payé auquel il peut prétendre en vertu de la législation et de la pratique nationales du pays d'emploi, sans que son absence de ce pays ait pour effet de porter atteinte à ses droits acquis ou en cours d'acquisition et particulièrement sans qu'il puisse être mis fin à son contrat ou à son droit à résidence durant cette période;
- b) soit de recevoir la visite de sa famille pour une durée qui ne devrait pas être inférieure à celle du congé annuel payé auquel il a droit.

18. La possibilité d'accorder une aide financière aux travailleurs migrants quant au coût des voyages prévus au paragraphe 17, ou une réduction du coût normal de transport grâce par exemple à l'organisation de voyages de groupes, devrait être envisagée.

19. Sous réserve de dispositions plus favorables qui pourraient leur être applicables, les personnes pouvant se prévaloir d'arrangements internationaux de libre circulation devraient bénéficier des mesures prévues aux paragraphes 13 à 18 ci-dessus.

B. Protection de la santé des travailleurs migrants

20. Toutes les mesures appropriées devraient être prises pour prévenir tous risques de santé particuliers auxquels les travailleurs migrants peuvent être exposés.

21. (1) Tous les efforts devraient être faits pour que les travailleurs migrants reçoivent une formation et une instruction en matière de sécurité et d'hygiène du travail, à l'occasion de leur formation professionnelle ou d'une autre préparation professionnelle pratique, et qu'elles soient, autant que possible, intégrées à celles-ci.

(2) En outre le travailleur migrant devrait, durant les heures de travail rémunérées et immédiatement après son engagement, recevoir une information suffisante dans sa langue maternelle, ou sinon dans une langue qui lui est familière, sur les éléments essentiels de la législation et des stipulations des conventions collectives concernant la protection des travailleurs et la prévention des accidents, ainsi que sur les règlements et les procédures de sécurité spécifiques à la nature du travail.

22. (1) Les employeurs devraient prendre toutes les mesures en leur pouvoir pour assurer que les travailleurs migrants soient à même de comprendre pleinement les instructions, avis de mise en garde, symboles et autres signaux relatifs aux risques de sécurité et d'hygiène concernant leur travail.

(2) Lorsqu'en raison du manque de familiarité des travailleurs migrants avec les procédés de fabrication, ou par suite de difficultés linguistiques ou pour toute autre cause, la formation ou les instructions destinées aux autres travailleurs sont inadéquates pour eux, des mesures spéciales devraient être prises pour assurer une compréhension complète de leur part.

(3) Les Membres devraient avoir une législation en vue d'appliquer les principes énoncés au présent paragraphe et prévoir que, lorsque des employeurs ou d'autres personnes ou organisations qui ont une responsabilité à cet égard n'observent pas cette législation, des sanctions administratives, civiles et pénales pourraient être imposées.

C. Services sociaux

23. Conformément aux dispositions prévues dans le paragraphe 2 de la présente recommandation, les travailleurs migrants et leurs familles devraient bénéficier des activités des services sociaux et avoir accès à ces services dans les mêmes conditions que les nationaux du pays d'emploi.

24. Des services sociaux devraient aussi être disponibles pour assurer, notamment, les fonctions suivantes à l'égard des travailleurs migrants et de leurs familles:

- a) apporter toute assistance aux travailleurs migrants et à leurs familles en vue de leur adaptation à l'environnement économique, social et culturel du pays d'emploi;
- b) aider les travailleurs migrants et leurs familles: à obtenir des informations et des consultations auprès d'organismes qualifiés, par exemple en leur fournissant une assistance pour l'interprétation et la traduction; à accomplir des formalités administratives ou autres; à faire plein usage des services et facilités offerts dans des domaines tels que l'éducation, la formation professionnelle et l'enseignement des langues, les services de santé et la sécurité sociale, le logement, les transports et les loisirs, étant entendu que les travailleurs migrants et leurs familles devraient avoir autant que possible le droit de communiquer dans leur propre langue ou dans une langue qui leur est familière avec les autorités publiques du pays d'emploi, en particulier dans le cadre de l'assistance judiciaire et des procédures légales;
- c) assister les autorités et les institutions s'occupant des conditions de vie et de travail des travailleurs migrants et de leurs familles à identifier leurs besoins et à s'y adapter;

- d) fournir aux autorités compétentes des informations et, dans les cas appropriés, des avis pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique sociale relative aux travailleurs migrants;
- e) fournir des informations aux collègues de travail et aux contremaîtres et cadres sur la situation et les problèmes des travailleurs migrants.

25. (1) Les services sociaux visés au paragraphe 24 de la présente recommandation pourraient être assurés, selon les conditions et pratiques nationales, par des autorités publiques, par des organisations ou des organismes à fins non lucratives reconnus, ou par une combinaison des uns ou des autres. Les autorités publiques devraient avoir la responsabilité générale de s'assurer que les services mentionnés ci-dessus sont mis à la disposition des travailleurs migrants et de leurs familles.

(2) Il devrait être fait pleinement usage des services qui sont ou peuvent être fournis par les autorités, organisations ou organismes existants pour les nationaux du pays d'emploi, y compris les organisations d'employeurs et de travailleurs.

26. Tout Membre devrait prendre toutes mesures nécessaires afin que des ressources suffisantes et un personnel formé de manière adéquate soient disponibles pour les services sociaux mentionnés au paragraphe 24 de la présente recommandation.

27. Tout Membre devrait promouvoir la collaboration et la coordination entre les divers services sociaux opérant sur son territoire et, dans les cas appropriés, entre ces services et les services sociaux d'autre pays, sans que toutefois cette collaboration et cette coordination libèrent les Etats de leurs responsabilités dans ce domaine.

28. Tout Membre devrait organiser des réunions périodiques permettant des échanges d'informations et de données d'expérience au niveau national, régional ou local, ou, dans les cas appropriés, dans les branches économiques employant une proportion importante de travailleurs migrants et il devrait encourager l'organisation de telles réunions; il devrait en outre prévoir la possibilité d'organiser des échanges d'informations et de données d'expérience avec d'autres pays d'emploi ainsi qu'avec les pays d'origine des travailleurs migrants.

29. Les représentants de tous les milieux intéressés et en particulier les représentants des employeurs et des travailleurs devraient être consultés au sujet de l'organisation des divers services sociaux dont il s'agit, et leur coopération devrait être recherchée en vue d'atteindre les objectifs visés.

III. EMPLOI ET RÉSIDENCE

30. Pour donner suite aux dispositions du paragraphe 18 de la recommandation sur les travailleurs migrants (révisée), 1949 – selon lesquelles, lorsqu'un travailleur migrant a été régulièrement admis sur le territoire d'un Membre, ledit Membre devrait s'abstenir autant que possible d'éloigner de son territoire ce travailleur pour des raisons tirées de l'insuffisance de ses ressources ou de la situation du marché de l'emploi –, la perte par un tel travailleur migrant de son emploi ne devrait pas, par elle-même, entraîner le retrait de son autorisation de résidence.

31. Le travailleur migrant devrait, lorsqu'il a perdu son emploi, disposer, pour trouver un nouvel emploi, d'un délai suffisant correspondant au moins aux périodes pendant lesquelles il pourrait avoir droit à des prestations de chômage; l'autorisation de résidence devrait être prolongée en conséquence.

32. (1) Lorsqu'un travailleur migrant a formé un recours contre un licenciement en application des procédures qui peuvent lui être ouvertes, il devrait disposer d'un délai suffisant pour obtenir une décision finale.

(2) S'il s'est établi que le licenciement était injustifié, le travailleur migrant devrait bénéficier des mêmes conditions que les travailleurs nationaux en matière de réintégration, de réparation des pertes de salaires ou autres paiements résultant de son licenciement injustifié ou d'obtention d'un nouvel emploi avec droit de dédommagement. Si le travailleur migrant n'est pas réintégré dans son emploi antérieur, il devrait disposer d'un délai suffisant pour trouver un nouvel emploi.

33. Tout travailleur migrant faisant l'objet d'une mesure d'expulsion devrait bénéficier d'un droit de recours devant une instance administrative ou judiciaire, selon les modalités prévues à cet effet par la législation nationale. Ce recours devrait être suspensif de l'exécution de la mesure d'expulsion sous réserve des exigences dûment motivées de la sécurité nationale ou de l'ordre public. Le travailleur migrant devrait bénéficier de l'assistance judiciaire au même titre que les travailleurs nationaux et avoir la possibilité de se faire assister par un interprète.

34. (1) Tout travailleur migrant qui quitte le pays d'emploi devrait avoir droit, sans qu'il soit tenu compte de la légalité de son séjour dans ce pays:

- a) au solde de la rémunération due pour le travail qu'il a accompli, y compris les indemnités de fin de contrat normalement dues;
- b) aux prestations qui lui seraient dues en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles;
- c) conformément à la pratique nationale:
 - i) à une indemnité compensatrice pour les congés annuels qu'il a acquis mais non utilisés;
 - ii) au remboursement des cotisations de sécurité sociale qui, suivant la législation nationale ou les arrangements internationaux, n'ont pas créé ou ne créeront pas en sa faveur de droits à prestations – étant entendu que, lorsque les cotisations ne peuvent permettre l'ouverture de droits à prestations, tous les efforts devraient être faits pour conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux permettant de protéger les droits des migrants.

(2) En cas de contestation sur les créances visées au sous-paragraphe ci-dessus, le travailleur devrait avoir la possibilité de faire valoir ses droits devant l'organisme compétent et de bénéficier de l'égalité de traitement en matière d'assistance judiciaire.