

LE CONTRÔLE DES MIGRATIONS ET L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE : ENTRE OUVERTURE ET FERMETURE

PAR

DELPHINE NAKACHE

ET

FRANÇOIS CRÉPEAU (1)

« Charters pour les uns, champagne pour les autres? » (2)

PLAN

INTRODUCTION : LA MIGRATION, ATOUT ÉCONOMIQUE ET MENACE POLITIQUE..	191
A. – <i>L'intensification des migrations de main-d'œuvre</i>	192
B. – <i>Une main d'œuvre étrangère aux deux extrémités de l'échelle</i>	193
C. – <i>La contradiction entre besoin économique et objectif sécuritaire</i>	194
I. – DES POLITIQUES MIGRATOIRES AMBIGUËS	196
A. – <i>Une conception « utilitariste » de l'immigration économique</i>	197
1. Un dispositif simplifié visant les besoins économiques ponctuels du pays d'accueil	197
a) Les politiques unilatérales de recrutement de la main d'œuvre étrangère	198
b) La portée limitée des accords bilatéraux régissant les migrations de travail	201
c) Le travail clandestin, simultanément encouragé et combattu	203

(1) Delphine Nakache est Doctorante à la Faculté de droit de l'Université McGill et associée de recherche à la Chaire du Canada en droit international des migrations. François Crépeau est Professeur de droit international à l'Université de Montréal (Chaire de recherche du Canada en droit international des migrations) et Directeur scientifique du Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CERIUM).

(2) SIMON C., « L'Europe en quête d'une régulation de l'immigration », *Le Monde*, 21 juillet 2005.

2. La difficile coopération interétatique sur les migrations économiques	204
a) Les barrières au mouvement des personnes physiques : le cas révélateur de l'AGCS	204
b) La lente émergence d'une politique européenne d'immigration économique.	207
B. – <i>Le blocage de l'immigration irrégulière par l'intégration économique régionale</i>	209
1. Le renforcement des contrôles migratoires sécuritaires dans les Amériques, cible de la nouvelle stratégie commerciale des États-Unis	210
a) La « forteresse nord-américaine » fondée sur des « frontières intelligentes ».	211
b) L'externalisation du contrôle des frontières en Amérique Centrale et Caraïbes	213
2. Les partenariats pour le contrôle de la migration entre Union européenne et pays tiers	215
a) Le Maroc : une frontière sûre au Sud?	216
b) Les migrations dans le partenariat UE-ACP : le controversé Accord de Cotonou	217
II. – LES LIMITES DE POLITIQUES MIGRATOIRES UNILATÉRALES OU AXÉES SUR LE «TOUT CONTRÔLE»	219
A. – <i>La sous-estimation des conditions socio-économiques des régions de départ.</i>	219
1. L'ampleur des migrations sud-sud	219
a) Des migrations intra-régionales encore très importantes	220
b) La mise à mal des projets régionaux de liberté de circulation des personnes	220
2. Les incidences des migrations de main-d'œuvre sur les pays d'origine	221
a) L'exode des compétences	221
b) Les remises de fond des émigrés : une manne financière non négligeable	222
B. – <i>La protection des droits fondamentaux des migrants : un objectif secondaire</i>	223
1. L'intégration du travailleur migrant et la protection des plus vulnérables	224
a) Le statut juridique du travailleur migrant, un facteur d'intégration déterminant	225
b) La vulnérabilité du travailleur migrant dans des secteurs spécifiques	226
2. Les «effets pervers non assumés» de la sécurisation des contrôles migratoires	229
a) La persistance de la pression migratoire	229

b) L'augmentation du danger du parcours migratoire	230
c) L'amointrissement considérable des droits fondamentaux reconnus	230
CONCLUSION GÉNÉRALE. DES PISTES D'AMÉLIORATION	231
A. – <i>Reconnaître que la migration est un phénomène complexe et permanent</i>	232
B. – <i>Encadrer l'action étatique par le droit</i>	233
1. Un statut de séjour pour tous les travailleurs migrants temporaires .	234
2. Combattre l'immigration irrégulière par la migration légale et la sanction des employeurs	235
3. Équilibrer les intérêts sécuritaires des États avec les devoirs de protection de tous	236
C. – <i>Améliorer la régulation d'ensemble des migrations de main-d'œuvre</i> . . .	236
1. Accroître la coopération interétatique en tenant compte de toutes les parties en cause	236
2. Souligner les effets bénéfiques de la migration de main-d'œuvre pour le pays hôte	238

INTRODUCTION : LA MIGRATION,
ATOUT ÉCONOMIQUE ET MENACE POLITIQUE (3)

Nous vivons une ère de migration mondiale : jamais les mouvements migratoires n'ont atteint une telle ampleur, concernés autant de pays, pris tant de formes différentes. Le nombre de migrants internationaux est passé de 75 millions en 1975 à plus de 200 millions aujourd'hui. Il est probable qu'il sera multiplié par deux au cours du prochain quart de siècle (4). Les proportions les plus fortes d'immigrants internationaux se retrouvent en Australie (5.8 millions, soit 18.7 % de la population), en Amérique du Nord (40.8 millions, soit 12.9 % de la population) et en Europe (56 millions, soit 7.7 % de la population) (5).

(3) Propos tirés de : HOLLIFIELD J., «Émergence de l'État de migration», Colloque *Débordement sécuritaire : entre ouverture économique et exclusion sociale*, CEIM, Montréal, Canada, 27 octobre 2005.

(4) Voir : TARAN P. A. et GERONIMI E., «Globalisation et migrations de main-d'œuvre : Importance de la protection», *Perspectives des Migrations de Travail*, 2003, p. 2; UN Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world : New directions for action*, Suisse, SRO-Kundig, octobre 2005, p. 83.

(5) Voir : MÜNZ R., «Migrants, labour markets and integration in Europe: a comparative analysis», *Global Migration Perspectives*, 2004, p. 3; UN Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world : New directions for action*, op. cit., p. 83.

Afin de cerner les enjeux entourant les politiques de recrutement de la main-d'œuvre étrangère, une présentation des caractéristiques de celle-ci s'avère un préalable essentiel.

A. – *L'intensification des migrations
de main-d'œuvre*

Les migrations de travailleurs des pays en développement à destination des pays industrialisés, estimées à l'heure actuelle à 120 millions (en tenant compte des membres proches de la famille), ont augmenté au cours des dernières décennies. Il est difficile d'établir l'ampleur globale de ces flux à l'échelle mondiale : ils ne sont pas comptabilisés et il est rare que les pays publient ces chiffres, mais, indéniablement, le phénomène va en s'amplifiant (6). Cette augmentation doit cependant être relativisée. Tout d'abord, la main d'œuvre immigrée ne représente encore qu'un faible pourcentage de la main-d'œuvre totale des pays industrialisés (4,2 % en 1998). Ensuite, la moitié des migrants se déplacent d'un pays en développement à un autre, donc 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'Égypte et la Jordanie (7).

Les forces qui causent les migrations sont multiples et complexes. La guerre et la répression, la famine et les catastrophes naturelles en sont des causes importantes. Mais plus simplement, les inégalités de revenus entre pays pauvres et pays riches, la pénurie d'emplois rémunérateurs, l'absence de sécurité et de liberté jouent un rôle fondamental dans l'évolution actuelle des migrations de main-d'œuvre. Vu l'accentuation des disparités économiques planétaires, le nombre des migrants risque fort d'augmenter dans un avenir prévisible (8).

Par ailleurs, la demande de main-d'œuvre dans les pays hôtes ne diminue pas. Les tendances démographiques laissent à penser que l'immigration constituera une option essentielle pour remédier au

(6) OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, Rapport VI, Conférence internationale du Travail, 92^e session, Genève, Bureau international du Travail, 2004, p. 7. 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.

(7) *Ibid.*, p. 5. Voir aussi : ABELLA M.L., «Driving forces of labour migration in Asia», in *World Migration 2003*, Genève, International Organisation for Migration, 2003.

(8) Voir : UN Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world : New directions for action*, op. cit., p. 12; MARTIN P. et WIDGREN J., «International Migration : Facing the Challenge», *Population Bulletin*, 2002, (Washington DC, Population Reference Bureau).

vieillessement de la population des pays industrialisés et aux menaces sur le financement des régimes de sécurité sociale (9) : elle a un impact immédiat sur l'âge et la composition de la population et assure un meilleur taux de fécondité (10).

B. – *Une main d'œuvre étrangère
aux deux extrémités de l'échelle*

Présents dans presque toutes les catégories d'emplois, les migrants des pays en développement se concentrent généralement aux extrémités de l'échelle professionnelle.

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) et les autres travailleurs hautement qualifiés dans de nombreux secteurs d'activité, notamment les technologies de l'information et de la communication, la médecine, l'enseignement, la navigation maritime et aérienne, le journalisme et les communications, le spectacle. Dans les pays de l'OCDE, la proportion de travailleurs hautement qualifiés est en pleine croissance : tandis que la main d'œuvre étrangère a connu une croissance de 3 à 4 % par an durant la période 1995-2000, le nombre de travailleurs migrants hautement qualifiés a augmenté beaucoup plus vite (en 2000-2005, 35 %/an au Royaume-Uni, 14 %/an aux États-Unis). La plupart des pays riches facilitent l'arrivée de ces spécialistes et cadres étrangers, notamment dans le domaine de la santé : au Royaume-Uni, 30 % des médecins et 13 % du personnel infirmier sont nés à l'étranger, 50 % du personnel d'appoint du National Health Service (NHS) a été formé à l'étranger (11).

(9) Pour un résumé des enjeux, voir : OCDE, *Pénuries de main-d'œuvre et recours à l'immigration : panorama des recherches récentes*, version abrégée d'un document présenté au Groupe de travail sur les migrations en juin 2002 et préparé par Marco DOUDEIJNS, 2003, p. 111 et s. Voir aussi : Nations Unies, Division de la population, *World Population Prospects : The 2002 Revision*, New York, Nations Unies, 2003, vol. II : Sex and Age distribution of the world population (Medium variants). Voir enfin le Livre vert de la Commission européenne sur les changements démographiques, qui souligne qu'en 2030, deux personnes actives (15-65 ans) devront s'occuper d'une personne inactive (plus de 65 ans) : Commission européenne, «Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations», Livre vert, COM (2005) 94 final, 16 mars 2005.

(10) TAPINOS G.-P., *Le rôle des migrations pour atténuer les effets du vieillissement des populations*, document présenté au Groupe de travail sur les migrations, Paris, OCDE, Doc. DEELSA/ELSA/WP2, 2000.

(11) OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, *op.cit.*, pp. 7 et 11.

Au bas de l'échelle, se trouve la vaste majorité des travailleurs migrants, souvent employés à des travaux salissants, dangereux et difficiles qui deviennent à la longue des «emplois d'immigrés». En effet, les flux migratoires contemporains sont majoritairement composés de travailleurs qui «remplacent» les nationaux dans des emplois non qualifiés (12). Ce phénomène s'amplifiera dans les secteurs non susceptibles de délocalisation, dont beaucoup de PME. La demande de main-d'oeuvre étrangère s'inscrit donc dans une tendance à long terme vers une expansion du secteur informel et la détérioration des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés. 15% des migrants concernés se trouvent d'ailleurs en situation irrégulière : «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» (13).

C. – *La contradiction entre besoin économique
et objectif sécuritaire*

L'intensification des migrations de main-d'oeuvre s'explique essentiellement par l'accroissement des disparités économiques entre pays développés et en développement et par le recours accru à la main d'oeuvre étrangère dans les pays de l'OCDE dont la population active est vieillissante. Malgré la perspective d'une pénurie généralisée de main-d'oeuvre dans les pays de l'OCDE au cours des prochaines années, aucun débat sérieux sur la nécessité de l'immigration n'est tenu. La majorité des États hôtes n'a d'ailleurs pas encore instauré une véritable politique migratoire : ces derniers se contentent de recruter spontanément en tenant compte des besoins économiques nationaux ponctuels. La coopération interétatique dans le domaine des migrations économiques, demandée par les pays de départ, est donc limitée.

Depuis la fin des années 1980, et surtout après le 11 septembre 2001, la sécurité est en revanche devenue une préoccupation cen-

(12) REYNERI E., «Migrants in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union», *International Migration Papers*, 2001.

(13) OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, *op. cit.*, pp. 13 et 52; HATTON T.J., WILLIAMSON J.G., «What fundamentals drive World Migration?», NBER Working Paper n° 915, 2002, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, p. 3.

trale des politiques migratoires des États. Ainsi, les migrations irrégulières sont désormais considérées comme une menace *majeure* dans les nouveaux agendas sécuritaires gouvernementaux, même s'il n'existe encore aujourd'hui aucun consensus national ou international sur la définition et l'étendue du facteur «sécurité» dans le domaine des migrations (14).

Selon certains auteurs, c'est la situation paradoxale engendrée par les migrations internationales qui alimente les discours sécuritaires des pays occidentaux : en effet, le constat d'un accroissement des migrations irrégulières et du raffinement des techniques liées à ces dernières servirait à démontrer les dangers des migrations irrégulières et la nécessité de réprimer plus durement les migrants irréguliers et leurs passeurs (15). D'autres insistent plutôt sur le fait que, dans un contexte de mondialisation et de déclin de l'autorité étatique, les États cherchent à se doter de nouvelles fonctions afin de légitimer leur existence (16). En tout état de cause, les États ont déployé au cours des deux dernières décennies un ensemble de mesures visant à intercepter les migrants irréguliers se rendant vers leurs territoires ou à les renvoyer dès qu'ils atteignent leurs frontières (17). Parmi elles, figure le blocage de l'immigration irrégulière par les processus d'intégration économique régionale.

Si les analyses portant sur le lien entre sécurité et contrôles migratoires sont plus nombreuses, elles demeurent silencieuses sur la corrélation entre contrôles migratoires sécuritaires accrus et processus d'intégration économique régionale. Or, «c'est précisément dans un contexte d'élargissement et de redéfinition de la fonction économique de la frontière que ces efforts s'inscrivent, tant en Amé-

(14) FISHER D., MARTIN S., SCHOENHOLTZ A., «Migration and Security in International Law», in ALEINIKOFF T.A., CHETAIL V. (éd.), *Migration and International Legal Norms*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005. Sur l'absence de consensus, voir : CHOUCRI N., «Migration and Security : Some Key Linkages», *Journal of International Affairs*, septembre 2002.

(15) Voir : BIGO D., «Le champ européen de l'(in)sécurité : enquête et hypothèses de travail», in FORTMANN M., ROUSSEL S., MACLEOD A. (dir.), *Vers des périmètres de sécurité? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Montréal, Athéna éditions, 2003. Voir aussi : HUYSMANS J., «Defining Social Constructivism in Security Studies : The Normative Dilemma of Writing Security», *Alternatives*, 27, février 2002.

(16) Voir : DAUVERGNE C., «Sovereignty, Migration and the Rule of Law in Global Times», *Modern Law Review*, 2004, pp. 588-615.

(17) Voir : CRÉPEAU F. et NAKACHE D., «Controlling Irregular Migration in Canada : Reconciling Security Concerns with Human Rights Protection», *Choice*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 2006.

rique du Nord qu'en Europe de l'Ouest» (18). Ainsi, l'intégration économique à géométrie variable est vue de plus en plus comme une possibilité fructueuse dans la tentative de maîtriser les flux migratoires en direction des pays développés. Il s'agit en fait de conditionner l'ouverture économique des pays hôtes à des actions concrètes de la part des pays tiers (pays de départ et de transit) dans le blocage physique des flux migratoires en direction des pays hôtes. Dans les Amériques, le renforcement des contrôles migratoires sécuritaires s'inscrit dans la nouvelle stratégie commerciale des États-Unis. En Europe, ce sont les partenariats pour le contrôle de la migration qui constituent une condition *sine qua non* à tout accord de coopération avec l'Union européenne.

Ces politiques migratoires des pays hôtes connaissent de sérieuses limites, car elles ne tiennent compte que des intérêts de ces derniers. En outre, les droits fondamentaux des migrants, qui devraient servir de guide dans l'application de telles politiques, sont relégués à l'arrière-plan des objectifs étatiques.

Une première partie fera état de l'ambiguïté des politiques migratoires des pays hôtes. Elle démontrera le caractère «utilitariste» des politiques de migration de main d'œuvre et analysera la politique du «donnant-donnant» envers les pays tiers dans les stratégies de lutte contre l'immigration irrégulière. Une deuxième partie traitera du caractère incomplet de ces politiques et de leurs effets néfastes sur les droits des migrants. Notre discussion fera ressortir le caractère illusoire de la maîtrise des flux migratoires par le «tout contrôle». Des pistes d'amélioration seront abordées en conclusion, portant sur le nécessaire encadrement juridique des politiques migratoires.

I. – DES POLITIQUES MIGRATOIRES AMBIGUËS

Les processus de recrutement de main d'œuvre étrangère sont peu encadrés par les pays hôtes. Souvent, des agences privées embauchent la main d'œuvre temporaire en fonction des besoins économiques ponctuels du pays. Dans cette configuration, la lutte

(18) PELLERIN H., «Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale», *Choix*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2004, p. 12.

contre le travail clandestin – officiellement combattu mais officieusement toléré – fait pâle figure (A). À l’opposé, les politiques de lutte contre l’immigration irrégulière sont relativement bien structurées. Elles s’inscrivent dans le contexte précis de l’intégration économique régionale à travers un ensemble de conditions imposées aux pays tiers afin que ces derniers sécurisent mieux leurs frontières respectives et coopèrent avec les pays hôtes dans ce domaine (B).

*A. – Une conception «utilitariste»
de l’immigration économique*

Les politiques nationales de recrutement de la main d’œuvre étrangère sont très largement unilatérales et de moins en moins réglementées par l’appareil étatique (1). En outre, malgré les demandes des pays d’origine, les rares processus de coopération interétatique qui permettraient de clarifier les conditions d’entrée et de séjour des travailleurs migrants connaissent d’importants obstacles (2).

1. Un dispositif simplifié visant les besoins économiques ponctuels du pays d’accueil

Les dispositifs de recrutement et d’emploi des travailleurs étrangers peuvent être regroupés en deux grandes catégories : accords bilatéraux relatifs à l’emploi (accords sur la circulation de travailleurs entre deux pays) et autres formes de recrutement de main-d’œuvre. Les plus importants mouvements de main d’œuvre se déroulent en dehors des accords bilatéraux : les pays d’accueil publicisent leurs programmes d’immigration et les pays d’origine agissent aussi unilatéralement pour tenter de gérer le processus d’émigration.

La durée du séjour que les travailleurs migrants sont autorisés à effectuer constitue le «point névralgique du système» (19). Les pays européens et le Japon pratiquent des politiques de migrations temporaires. Les pays connaissant une immigration de peuplement (Australie, Canada, États-Unis et Nouvelle-Zélande) ont recours,

(19) Voir : BOBEVA D., GARSON J.-P., «Panorama des accords bilatéraux et des autres formes de recrutement de main-d’œuvre», in *Migration et emploi. Les accords bilatéraux à la croisée des chemins*, Office fédéral de l’immigration, Intégration, Emigration Suisse (IMES), OCDE, 2004, p. 12.

parallèlement aux migrations temporaires, aux migrations permanentes. Les migrations permanentes sont relativement limitées : l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande accueillent annuellement plus d'un million d'immigrants, et ce chiffre tient compte des membres directs de la famille (20). Les migrations temporaires augmentent en revanche partout (21). L'opposition traditionnelle entre migration permanente et temporaire tend toutefois à s'estomper pour certaines catégories de migrants, notamment pour les travailleurs hautement qualifiés et les étudiants, pour qui la migration temporaire est une voie possible d'installation à titre permanent. En outre, pour diverses raisons humanitaires ou pratiques, certains travailleurs migrants sont restés de manière permanente dans les pays européens (22).

a) *Les politiques unilatérales de recrutement de la main d'œuvre étrangère*

La plupart des dispositifs de recrutement de la main d'œuvre étrangère peuvent être classés en fonction de leur objectif premier qui est soit de remédier aux pénuries sectorielles de main-d'œuvre, soit de rechercher un type précis de compétence ou de qualification. Les dispositifs sectoriels sont conçus à partir de la demande de travail des entreprises afin de combler les déficits dans des secteurs particuliers en fonction du marché du travail local. Les dispositifs fondés sur les compétences reposent sur l'offre de travail des migrants et visent le recrutement d'individus qualifiés, admis dans le pays comme demandeurs d'emploi, entrepreneurs ou employés recrutés. Les dispositifs sectoriels, qui donnent aux employeurs la marge de manœuvre souhaitée pour recruter selon des critères extrêmement précis, sont en pleine croissance. Les dispositifs fondés sur les compétences, qui sont le fruit d'une politique gouvernemen-

(20) On pourra consulter pour de plus amples renseignements : «Migration Information Source» sur le site du Migration Policy Institute (renseignements par pays), en ligne : <http://www.migrationinformation.org/>

(dernière consultation : 1^{er} novembre 2005).

(21) PAPADEMETRIOU D.G., O'NEIL K., *Efficient Practices for the Selection of Economic Migrant*, Paper Prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, juillet 2004, p. 7.

(22) Voir : BOBEVA D., GARSON J.-P., «Panorama des accords bilatéraux et des autres formes de recrutement de main-d'œuvre», *op. cit.*, p. 12.; CHOLEWINSKI R., *Le statut juridique des migrants admis à des fins d'emploi – Étude comparative sur les législations et pratiques dans certains États européens*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2005, p. 5.

tales avec des critères plus larges, stagnent. Cela traduit le désengagement progressif de l'État comme instrument régulateur des politiques de recrutement de main-d'œuvre étrangère : dans bien des cas, les gouvernements préfèrent «laisser faire» les règles du marché dans ce domaine (23).

i) *L'accroissement des dispositifs sectoriels*

Les dispositifs sectoriels sont les plus répandus dans les pays européens et aux États-Unis. La sélection des travailleurs repose sur les employeurs qui identifient des secteurs en pénurie de main-d'œuvre et déposent les demandes de permis de séjour et de travail. Ainsi récemment, des demandes de main d'œuvre étrangère ont été enregistrées dans les secteurs de l'agriculture (Italie, Royaume-Uni, États-Unis), de l'informatique et des nouvelles technologies (Allemagne), de la santé (Canada, Italie, Norvège, États-Unis) et de l'hôtellerie (Italie, Royaume-Uni) (24). Si cette stratégie présente des avantages (meilleure évaluation des besoins, réduction de la bureaucratie), placer le processus de recrutement dans les seules mains des employeurs augmente le risque d'exploitation des travailleurs. En effet, les travailleurs temporaires ne sont souvent pas autorisés à changer d'employeur et n'ont que deux options : endurer des conditions de travail quelquefois très difficiles ou perdre leur emploi et devoir quitter le pays (25).

ii) *La stagnation des dispositifs fondés sur les compétences*

Ces dispositifs viennent des pays d'immigration permanente (Australie, Canada et Nouvelle-Zélande). Les systèmes «à points» permettent de mesurer la «valeur» du candidat selon des critères d'intégration au pays hôte : profession, formation, expérience professionnelle, connaissances linguistiques, âge, présence de parenté, offre d'emploi dans le pays d'accueil, etc. Chaque critère attribue un nombre de points, un seuil minimum de points étant requis pour être admis. L'immigrant est alors souvent autorisé à venir accompagné de sa

(23) Voir : PAPADEMETRIOU D.G., O'NEIL K., «Efficient Practices for the Selection of Economic Migrant», *op. cit.*, p. 27.

(24) Voir : BOBEVA D., GARSON J.-P., «Panorama des accords bilatéraux et des autres formes de recrutement de main-d'œuvre», *op. cit.*, p. 14.

(25) Voir : PAPADEMETRIOU D.G., O'NEIL K., «Efficient Practices for the Selection of Economic Migrant», *op. cit.*, p. 11.

famille proche. À titre d'exemple, le Canada a accueilli, en 2004, 235 824 nouveaux résidents permanents : 60 % d'entre eux au titre de l'immigration économique, les autres au titre du regroupement familial, de l'asile ou de motifs humanitaires (26).

Ces systèmes visent généralement à sélectionner des citoyens avant de recruter des travailleurs. Mais le Royaume-Uni s'en est récemment servi pour un programme de migration temporaire fondé sur les compétences : le *Highly Skilled Migrant Programme* de janvier 2002. Le système britannique combine ce système à points à un système de sélection par les employeurs pour les travailleurs peu ou moyennement qualifiés dans le cadre du régime du permis de travail (*Work Permits Scheme*). Le Royaume-Uni est donc en ce sens un système mixte. Le gouvernement britannique a annoncé, en février 2005, qu'il envisageait de remplacer tous les programmes existants par un système à points unique, qui comprendrait quatre niveaux, réservés respectivement aux travailleurs très qualifiés, qualifiés, non qualifiés et aux étudiants et spécialistes. Le système resterait cependant mixte, dans la mesure où seuls les travailleurs très qualifiés seraient dispensés d'avoir déjà une offre d'emploi (27).

L'utilité d'un système à points se pose actuellement en Europe. Un système à points a été envisagé en Allemagne mais n'a finalement pas été retenu par la nouvelle loi sur l'immigration de 2005 (28). L'Assemblée Nationale française a aussi indiqué que «la France pourrait ainsi envisager d'introduire un système à points pour les étudiants admis à rester en France pour y chercher du travail, ou plus généralement pour les travailleurs qualifiés» (29).

(26) Voir : CIC, Division de la recherche et des statistiques stratégiques, «Faits et chiffres 2004. Aperçu de l'immigration : Résidents permanents et temporaires», juillet 2005, en ligne : <http://www.cic.gc.ca/francais/pub/faits2004/index.html> (dernière modification : 31 juillet 2005).

(27) Voir : Home Office, «Working in the UK», en ligne : <http://www.workingintheuk.gov.uk> (dernière consultation : 2 novembre 2005); Secretary of State for the Home Department, «Controlling our borders : Making migration work for Britain. Five year strategy for asylum and immigration», Home Office, February 2005.

(28) Voir : ANGENENDT S., «La nouvelle politique d'immigration de l'Allemagne», *Note du CERFA*, 21 avril 2005.

(29) Assemblée nationale, *D'une immigration subie à une immigration choisie : faut-il des quotas?*, Rapport déposé par la Délégation pour l'Union sur le Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques (COM [2004] 811 final/E 2813) et sur les expériences de certains pays de l'OCDE en matière de migrations à des fins d'emploi (M. Thierry Mariani), juin 2005, p. 47.

iii) *Un recours accru aux agences de recrutement privées à but lucratif*

La mobilité internationale des travailleurs est de plus en plus canalisée par des agences de recrutement privées à but lucratif. Certaines pratiques favorisent les migrations clandestines et l'exploitation des migrants. Ainsi, le système de parrainage (*khafeel*) très répandu dans les pays du Golfe a causé un afflux de main-d'œuvre sans rapport avec la demande des employeurs, d'où la présence de nombreux migrants en situation irrégulière (30). De même, de nombreuses femmes d'Europe orientale à qui sont proposés des emplois dans le domaine du spectacle, de l'hôtellerie et du tourisme sont en fait les proies des trafiquants du sexe (31). Or, «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 migrants» (32).

On assiste donc à un transfert des responsabilités de l'immigration de l'État vers les employeurs ou des agences privées. L'État étant moins à même d'exercer un contrôle direct sur ces processus, les risques d'abus des travailleurs migrants s'accroissent.

b) *La portée limitée des accords bilatéraux régissant les migrations de travail* (33)

Dans les années 1950 et 1960, une proportion importante des migrations intervenait dans le cadre d'accords bilatéraux conclus entre les gouvernements. Vers le milieu des années 1970, après la «crise du pétrole», le système bilatéral s'est effondré. Il a repris de l'importance à la fin des années 1990, suite à l'ouverture des fron-

(30) Voir : OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, *op. cit.*, p. 51.

(31) Voir : Condition féminine Canada, *Les travailleuses migrantes du sexe originaires d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique : le dossier canadien*, Rapport préparé par McDONALD L., MOORE B., TIMOSHKINA N., novembre 2000; Commission de droit du Canada, *Travailler, oui mais... Le droit du travail à retravailler*, Document d'information, décembre 2004, ch. 4.

(32) Confédération internationale des syndicats libres, «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, Indonésie, 19-21 mars 2003.

(33) On pourra consulter pour de plus amples détails : BOBEVA D., GARSON J.-P., «Panorama des accords bilatéraux et des autres formes de recrutement de main-d'œuvre», *op. cit.*; PAPADEMETRIOU D.G., O'NEIL K., «Efficient Practices for the Selection of Economic Migrant», *op. cit.*

tières des pays d'Europe centrale et orientale, et afin de contrer l'important déficit de main d'œuvre dans les anciens pays d'émigration (Portugal, Espagne, Italie). On dénombre actuellement plus de 150 accords bilatéraux relatifs à l'emploi dans les pays de l'OCDE, mais ces derniers couvrent une toute petite partie des mouvements transnationaux de main-d'oeuvre.

Ces accords bilatéraux concernent majoritairement les catégories de travailleurs peu ou moyennement qualifiés. Dans ces accords, le degré d'implication des gouvernements est élevé, chacun devant assurer l'intégrité du programme mis en place. Le pays d'origine doit trouver des travailleurs disponibles et les informer des conditions d'emploi dans le pays hôte; le pays hôte vérifie les salaires, les conditions de travail et le type d'emploi offert, par des inspections *a posteriori* et des audits.

Certains accords comprennent une dimension culturelle. Par exemple, les programmes «vacances-travail» (*Working Holidaymaker Schemes*) permettent à de jeunes adultes de prendre un emploi occasionnel pour une durée limitée afin de compléter leur budget vacances. Ces programmes visent à promouvoir les liens culturels et les échanges internationaux entre jeunes pendant de courtes périodes (allant de six mois en Italie à deux ans au Royaume-Uni). Dans d'autres accords, tels ceux relatifs aux stages ou autres formations de courte durée, particulièrement prisés en Allemagne, au Luxembourg ou en Suisse, on vise à améliorer la formation professionnelle de jeunes travailleurs ou à fournir aux étudiants une première expérience professionnelle à l'étranger.

Les accords de travail saisonnier concernent des séjours de trois mois à un an et sont généralement limités aux secteurs où l'emploi varie considérablement selon la période de l'année (hôtellerie, restauration, agriculture ou bâtiment). La plupart de ces accords comportent des quotas destinés à limiter le nombre d'admissions tout en essayant de répondre à la demande émanant des employeurs. Le plus gros fournisseur de main-d'oeuvre saisonnière par le biais d'accords bilatéraux est la Pologne qui, en 2002, comptait près de 300000 travailleurs expatriés dans d'autres pays de l'OCDE. Le programme canadien des travailleurs saisonniers agricoles, visant certains pays des Caraïbes et le Mexique, permet l'admission de 15000 travailleurs étrangers par an.

c) *Le travail clandestin, simultanément encouragé et combattu*

L'admission au compte-gouttes des travailleurs migrants et l'augmentation du nombre de travailleurs clandestins sont clairement liées. En l'absence de mesures juridiques relatives à la migration de main-d'œuvre, l'immigration irrégulière augmente. Alors que les politiques de recrutement de main-d'œuvre des travailleurs les moins qualifiés sont restrictives, les employeurs des pays hôtes mettent en place des processus de recrutement illégaux. Ainsi, les États-Unis et le Royaume-Uni ont réduit drastiquement le recrutement de main-d'œuvre étrangère peu qualifiée mais constatent un nombre important de travailleurs clandestins (34).

Une fois entrés dans le pays d'accueil, de nombreux migrants clandestins trouvent du travail dans l'économie souterraine, ce qui démontre l'existence d'un lien entre immigration clandestine et travail au noir. On estime ainsi que l'économie parallèle de l'Union européenne (ci-après UE) représente entre 7 et 16 % de son PIB. Cette économie ne concerne pas uniquement les migrants clandestins, mais ces derniers couvrent parfois jusqu'à 92 % du marché du travail.

Les migrants clandestins peuvent être soit des travailleurs peu qualifiés, soit des travailleurs qualifiés ne pouvant accéder au secteur correspondant à leur formation. Ils travaillent majoritairement dans le bâtiment, l'agriculture, la restauration ou les services de nettoyage et d'entretien, souvent recrutés pour les emplois «3D» (*dirty, dangerous and demanding*) refusés par la main-d'œuvre locale (35). Leur statut irrégulier les rend vulnérables : incapables de s'organiser sur leur lieu de travail, ils ne bénéficient d'aucune protection sociale ou juridique accordée aux migrants réguliers. Enfin, les migrants clandestins sont une variable d'ajus-

(34) Voir : TAPINOS G.-P., «International Migration and Development», *Population Bulletin of the United Nations*, 1994, pp. 1-18; RUHS M., «The potential of temporary migration programmes in future international migration policy», Global Commission on International Migration, Policy Analysis and Research Programme, septembre 2005, p. 12; Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Étude des liens entre immigration légale et immigration clandestine», COM(2004) 412 final, 4 juin 2004, non publiée au JOCE.

(35) Voir : OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, op. cit., p. 52; CARRERA S., FORMISANO M., «An EU Approach to Labour Migration: What is the Added Value and the Way Ahead?», *CEPS Working Paper*, 2005, p. 9.

tement qui peut être réduite lors des périodes de récession économique (36).

En bref, l'insertion des migrants clandestins dans les emplois les moins qualifiés répond à un besoin structurel des pays hôtes et l'exploitabilité générale de la main-d'oeuvre migrante en fait un instrument attractif de compétitivité.

2. La difficile coopération interétatique sur les migrations économiques

Les pays d'origine accordent une attention de plus en plus grande aux droits et à la protection de leurs ressortissants employés à l'étranger afin que les migrations se déroulent dans les meilleures conditions possibles. Les Philippines, par exemple, ont redoublé d'efforts pour protéger leurs expatriés et ont lancé récemment une initiative visant à réunir plusieurs pays asiatiques de départ afin qu'ils coordonnent leurs politiques en matière d'accords bilatéraux et oeuvrent de concert avec les gouvernements des pays hôtes pour promouvoir les droits des travailleurs, former et accréditer les candidats et offrir aux migrants une assistance juridique. Ces efforts ne permettent pas seulement de mieux protéger les travailleurs philippins à l'étranger. Ils parviennent aussi à réduire l'immigration irrégulière en provenance des Philippines. Malgré les résultats positifs dans ce domaine, l'exemple philippin n'a pas conduit les gouvernements des pays hôtes à mettre en place de plus amples mécanismes de coopération interétatique avec les pays d'origine dans le domaine des migrations économiques (37).

a) Les barrières au mouvement des personnes physiques : le cas révélateur de l'AGCS

Lors de sa mise en place, le système commercial multilatéral s'était concentré sur le commerce des marchandises. La conclusion du Cycle de l'Uruguay en 1994 et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont toutefois introduit les services dans

(36) Voir : NAKACHE D., «L'intégration économique régionale, un outil efficace de blocage de l'immigration illégale pour les États-Unis et l'Union européenne?», in CATIN M., REGNAULT H. (éd.), *Les pays du Sud de la Méditerranée face au défi du libre-échange*, Paris, L'Harmattan (sous presse).

(37) Voir : OCDE, *Migration et emploi. Les accords bilatéraux à la croisée des chemins*, op. cit., p. 240 (Conclusions).

le domaine du commerce multilatéral à travers l'Accord général sur le commerce des services (38).

L'AGCS distingue quatre modes de fourniture de services : la fourniture transfrontière, la consommation à l'étranger, la présence commerciale et la présence de personnes physiques. Le Mode 4 (la présence de personnes physiques) est la fourniture de services dans un pays par des individus présents dans ce pays mais originaires d'un autre pays (ex : services de consultation ou de médecine). Les dispositions de l'accord relatives à la circulation des personnes sont détaillées dans l'Annexe sur la circulation des personnes physiques fournissant des services aux termes de l'accord, qui garantit l'autonomie des contrôles nationaux en matière d'immigration et spécifie que l'accord ne s'applique pas aux mesures affectant les individus qui tentent d'accéder au marché de l'emploi d'un membre, ni aux mesures concernant la citoyenneté, la résidence ou l'emploi permanent. L'Annexe dispose également que les membres sont libres, indépendamment de leurs obligations découlant de l'accord, de réglementer l'entrée et le séjour des individus sur leur territoire, y compris par l'adoption de mesures pour protéger l'intégrité de leurs frontières et pour garantir la circulation disciplinée des personnes physiques à travers leurs frontières (39).

Pour les pays d'accueil, comme pour les pays d'origine, le Mode 4 au titre de l'AGCS présente des avantages évidents. 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. La dimension temporaire des migrations au titre du Mode 4 devrait en outre dissiper les craintes des pays développés. Pourtant, la libéralisation de la circulation des prestataires de services est encore très limitée, le Mode 4 représentant moins de 2 % de la valeur totale du commerce des services. Les rares engagements pris

(38) Voir : OMC, Accord général sur le commerce des services, Avril 1994, en ligne : http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/gatsintr_f.htm (date d'accès : 8 novembre 2005) [ci-après AGCS]; NAKACHE D., «La législation québécoise relative aux secteurs du tourisme et des services juridiques à l'épreuve du critère de nécessité de l'Accord Général sur le Commerce des Services : un équilibrage réussi en terme de protection du consommateur?», Rapport de recherche, Montréal, Option Consommateurs, octobre 2002.

(39) Voir : NIESSEN J., «La gestion globale des migrations et l'application du régime de l'AGCS : quelles perspectives?», 2003, p. 5, en ligne : Institut Européen des Hautes Etudes Internationales - Nice <http://www.iehi.org/bibliotheque/immigration.htm> (dernière consultation : 5 novembre 2005).

privilégient les personnes hautement qualifiées et, plus particulièrement, les prestataires de services associés aux entreprises transnationales (40).

Comment expliquer le peu d'enthousiasme suscité par le Mode 4 ?

Les pays développés ont sévèrement restreint les opportunités du Mode 4 : la réglementation des visas, les difficultés de reconnaissance des qualifications des travailleurs, les restrictions quantitatives constituent autant d'obstacles dans ce domaine. Dans ce contexte, les pays en développement voient un intérêt moindre à signer des engagements dans les secteurs dans lesquels ils ne sont pas en mesure d'exporter des services. Pour les pays les moins avancés, notamment, qui « dépendent des opportunités d'exportation qui leur sont offertes par le mode 4 », ces derniers considèrent avoir « peu d'autres choses à gagner de l'AGCS en général (41) ». Ces pays demandent donc aux pays développés de s'engager davantage dans les secteurs des services professionnels (informatique et communication), des services sanitaires, du tourisme, de la construction, de l'audiovisuel et des transports.

Pour justifier leurs mesures restrictives dans ce domaine, les pays hôtes invoquent plusieurs préoccupations qui se sont toutes avérées infondées jusqu'ici (42). La préoccupation centrale réside dans l'idée que les travailleurs qui entrent dans un pays au titre du Mode 4 pourraient utiliser ce statut afin de rester de manière permanente dans le pays. Les prolongations de séjour sont pourtant un risque inhérent à toute forme d'entrée temporaire, y compris celle à des fins touristiques. Le facteur décisif est donc l'intention *réelle* du travailleur ou du touriste, cette dernière ne pouvant être décelée au tout début du processus (43). Une étude récente de la Banque mondiale montre en outre que les « données disponibles ne laissent pas

(40) Voir : Banque mondiale. *Perspectives économiques mondiales 2004 : réaliser les promesses de développement du Programme de Doha*, Washington, DC, Banque mondiale, 2003, ch. 4, p. 144. Voir aussi : WURCEL G., « Movement of workers in the WTO negotiations : a development perspective », *Global Migration Perspectives*, 2004, p. 9.

(41) NIESSEN J. « La gestion globale des migrations et l'application du régime de l'AGCS : quelles perspectives ? », 2003, *op. cit.*, p. 8.

(42) Voir : OECD, *Service Providers on the Move : The Economic Impact of Mode 4*, Working Party of the Trade Committee, Paris, OCDE, pp. 31-40; WINTERS L.A., « The Economic Implications of Liberalising Mode 4 Trade », in MATTOO A. et CARZANIGA A. (éd.), *Moving People to Deliver Services*, Washington D.C., Banque mondiale, 2003, pp. 59-91.

(43) Voir : NIESSEN J. « La gestion globale des migrations et l'application du régime de l'AGCS : quelles perspectives ? », 2003, *op. cit.*, p. 15.

entrevoir un transfert sur grande échelle du statut temporaire vers un statut permanent pour les travailleurs» (44). Derrière les craintes officielles, figurent des objectifs inavoués : les pays hôtes veulent conserver la maîtrise de l'accès à leur territoire en cas de repli de leur situation économique (45).

b) *La lente émergence d'une politique européenne d'immigration économique*

Dès 1994, le Conseil européen avait adopté des résolutions sur l'immigration économique en instaurant un critère de préférence aux communautaires. En novembre 2000, une communication de la Commission européenne jetait les bases d'une nouvelle politique d'immigration économique (46). En juillet 2001, la Commission présentait au Conseil une proposition de directive relative à l'immigration économique, qui n'a toujours pas été adoptée (47). Cette proposition vise à harmoniser les législations nationales en matière d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante. Elle contient des dispositions importantes sur l'égalité de traitement par rapport aux citoyens européens. La controverse entourant l'adoption de cette directive révèle d'importantes divergences de vues entre les États membres sur l'étendue des compétences de l'Union européenne (48).

(44) Banque mondiale. *Perspectives économiques mondiales 2004 : réaliser les promesses de développement du Programme de Doha*, *op. cit.*, p. 165. On pourra aussi consulter le texte de Martin Ruhs, qui explique qu'en Grande-Bretagne, où le permis de travail permet aux employés de faire une demande de résidence permanente après 4 années d'emploi continu, les statistiques montrent qu'en pratique, seulement un nombre restreint de migrants choisissent de le faire : RUHS M., «The potential of temporary migration programmes in future international migration policy», *op. cit.*, p. 6.

(45) Voir : NIESSEN J., «La gestion globale des migrations et l'application du régime de l'AGCS : quelles perspectives?», *op. cit.*, p. 15; CARZANIGA A., «GATS, Mode 4, and the Pattern of Commitments», Conference on *Movement of Natural Persons Under the GATS*, Geneva, WTO, 11-12 April 2002.

(46) Voir : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «Une politique communautaire en matière d'immigration», COM (2000)757 final, 22 novembre 2000.

(47) Voir : Conseil de l'Europe, «Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante», COM (2001) 386 final, 11 juillet 2001.

(48) Voir : CARRERA S., FORMISANO M., «An EU Approach to Labour Migration : What is the Added Value and the Way Ahead?», *op. cit.*, p. 4; GUILD E., «Mechanisms of Exclusion : Labour Migration in the European Union», in APAP J. (ed.), *Justice and Home Affairs in the EU – Liberty and Security Issues after Enlargement*, Cheltenham, Edward Elgar, 2004, p. 211.

En janvier 2005, le commissaire chargé de la Justice et des Affaires intérieures a publié un livre vert qui examine les solutions qui s'offrent à l'Europe en matière d'immigration économique tout en affirmant la compétence des États membres de fixer le nombre d'immigrants qu'ils accepteront sur leur territoire (49). Il n'est pas sûr que la Commission européenne parvienne à réduire les divergences de vues dans ce domaine (50).

Une approche européenne des migrations de main-d'œuvre est pourtant nécessaire, notamment depuis que l'Europe a décidé d'offrir à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures (51). Dans un tel cas, « toute modification de la politique migratoire d'un État membre [peut avoir] des répercussions sur les flux migratoires et la situation dans les autres États membres » (52). Il importe donc d'adopter une stratégie commune sur la protection des frontières extérieures et l'immigration. En outre, malgré la libre circulation des travailleurs européens et les restrictions envers les travailleurs étrangers, on constate un niveau faible de mobilité de travail parmi les citoyens européens et une augmentation de la mobilité de travail chez les citoyens de pays tiers (53).

En conclusion, les politiques de migration de main-d'œuvre, largement unilatérales, ne prennent en considération que les besoins ponctuels des pays hôtes. Elles se traduisent par un désengagement de l'État pour ce qui relève des processus de recrutement de la main-d'œuvre étrangère et par une attitude ambiguë face au travail clandestin. Alors que la coopération interétatique en matière de migration économique est jalonnée d'obstacles, les pays hôtes exigent en

(49) Voir : Commission Européenne, « Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques », COM (2004) 811 final, 11 janvier 2005.

(50) Voir : CARRERA S., FORMISANO M., « An EU Approach to Labour Migration : What is the Added Value and the Way Ahead? », *op. cit.*, p. 4.

(51) Le Programme de la Haye a été adopté à l'issue des Conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004. Il s'agit d'un programme pluriannuel de cinq ans (couvrant la période 2005-2010) qui vise à renforcer la coopération entre États européens dans les domaines de la justice et des affaires intérieures afin de faire de l'Europe « un Espace de liberté, de sécurité et de justice », en ligne : <http://www.euractiv.com>.

(52) Parlement européen, « Rapport sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques », (COM (2004)0811 – 2005/2059(INI)), doc. final A6-0286/2005, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, Rapporteur : Ewa Klant, 7 octobre 2005, paragraphe H.

(53) Voir : CARRERA S., FORMISANO M., « An EU Approach to Labour Migration : What is the Added Value and the Way Ahead? », *op. cit.*, p. 5.

revanche une coopération sans faille des pays d'origine et de transit dans le blocage de l'immigration irrégulière.

B. – *Le blocage de l'immigration irrégulière par l'intégration économique régionale*

On assiste depuis la moitié des années 1990 à de vastes mouvements de régionalisation qui font émerger un nouveau type de relations entre les grandes puissances et les pays tiers (54), sous forme de partenariats économiques croisant les questions commerciales, de sécurité, de développement, de démocratie et de stabilité politique. Bref, ces partenariats visent à initier une nouvelle dynamique du développement et à répondre à des préoccupations de politique intérieure et de politique étrangère. Parmi ces dernières, figure la lutte contre l'immigration irrégulière qui s'articule autour de deux axes principaux.

Le premier axe répond à une logique «économiste» et considère que le développement des pays de départ permet de réduire l'émigration. En libéralisant le commerce des biens et des services ou en augmentant les investissements directs à l'étranger, les pays hôtes espèrent stimuler la création d'emplois dans les pays à fort potentiel migratoire, réduisant par conséquent l'intention d'émigrer sur le long terme (55). Ce raisonnement ne s'est pas réalisé en pratique, comme en témoigne l'*Accord de Libre Échange Nord-Américain* (ALENA) signé par le Congrès américain en 1992 avec l'espoir implicite de réduire l'immigration irrégulière mexicaine vers les États-Unis : la population de Mexicains clandestins aux États-Unis a plus que doublé de 1990 à 2000, en dépit des renforcements du contrôle frontalier, pour atteindre aujourd'hui les 6 millions (sur 11 à 12 millions de migrants clandestins) (56). En fait, les relations entre le commerce et l'immigration sont bien plus complexes qu'il n'y paraît (57).

(54) Voir : NAKACHE D., «L'intégration économique régionale, un outil efficace de blocage de l'immigration illégale pour les États-Unis et l'Union européenne?», *op. cit.*

(55) US Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, «Unauthorized Migration: An Economic Development Response», Washington, DC, 1990; DIAZ-BRIQUET S., «The International Migration and Development Commission in the 1990's», in CASTRO M.J. (ed.), *Free Markets, Open Societies, Closed Borders?: Trends in International Migration and Immigration Policy in the Americas*, University of Miami, North-South Centre Press, 1999.

(56) Voir : PASSEL J.S., «Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population», Pew Hispanic Center Report, mars 2005.

(57) Voir : COGNEAU D., TAPINOS G.-P., «Migrations internationales, libre-échange et intégration régionale», DIAL (Développement, Institutions et Analyses de Long terme), *Documents de travail*, novembre 2000.

Devant l'échec de la régulation « naturelle » des migrations par les seuls marchés économiques, et vu les maigres résultats des stratégies unilatérales de contrôle migratoire, les États hôtes ont alors conditionné l'ouverture de leur marché à des actions concrètes de gestion des flux migratoires de la part des pays de départ et de transit. C'est le deuxième axe : mettre en relation directe les dynamiques migratoires et le processus de régionalisation. Il s'agit en fait d'ouvrir les frontières aux marchandises et aux capitaux afin de stabiliser les frontières face à la circulation des personnes. Cette stratégie permet de lire l'immigration à travers le prisme de la sécurité, ce qui va dans le sens des prises de position de certains hommes politiques, des services de police, de nombreux journalistes et d'une fraction de l'opinion publique. La conséquence pratique est la mise sur pied de « forteresses » européenne et nord-américaine qui externalisent le contrôle migratoire, pour prévenir les déplacements « à la source » et lors du transit.

Dans cette section, nous analyserons les stratégies américaine et européenne de contrôle de la migration irrégulière dans le cadre des processus d'intégration économique régionale. Même si le but recherché est le même, les moyens diffèrent. Dans les Amériques, le renforcement des contrôles migratoires sécuritaires s'inscrit dans la nouvelle stratégie commerciale des États-Unis (1). En Europe, ce sont les partenariats pour le contrôle de la migration qui constituent une condition *sine qua non* à tout accord de coopération entre l'Union européenne et ses pays tiers (2).

1. *Le renforcement des contrôles migratoires sécuritaires dans les Amériques, cible de la nouvelle stratégie commerciale des États-Unis*

Le blocage de l'immigration irrégulière en provenance des Caraïbes et d'Amérique centrale vers les États-Unis est un objectif de long terme. Il s'inscrit cependant désormais dans la nouvelle doctrine de sécurité de la Maison-Blanche qui le lie étroitement à l'expansion du libre-échange dans la région, et exige des pays de départ ou de transit une coopération en la matière sans précédent. La « doctrine Bush » (septembre 2002) fait du « libre-échange » et de l'intégration économique une « priorité essentielle » de la sécurité des États-Unis. Ainsi, dans plusieurs cas où existe un lien étroit entre les exigences de sécurité et la « maximisation des efficiences

économiques», le contrôle de l'immigration irrégulière est un enjeu de premier rang (58).

Pour comprendre ce phénomène, inutile de lire le contenu des accords de libre-échange car aucun d'entre eux ne comporte des clauses migratoires : le Sénat a d'ailleurs adopté une résolution statuant que tout futur accord de commerce auquel les États-Unis seront partie ne devait contenir aucune mesure touchant l'immigration (59). Il faut plutôt regarder au-delà des accords et voir les conditions qui ont entraîné leur adoption.

a) *La «forteresse nord-américaine» fondée sur des «frontières intelligentes»*

Le volume de transactions transfrontalières entre le Mexique, le Canada et les États-Unis, en hausse depuis l'ALÉNA, est impressionnant : le Canada et les États-Unis entretiennent la relation bilatérale la plus importante au monde en terme de flux de capital, de biens et de services ; le Canada et le Mexique sont respectivement les partenaires commerciaux numéros un et deux des États-Unis ; annuellement, plus de 200 millions d'individus traversent la frontière États-Unis-Canada et plus de 300 millions la frontière Mexique-États-Unis. Pour équilibrer la sécurisation croissante des frontières et les puissants intérêts économiques en Amérique du Nord, on a proposé le concept de «frontière intelligente» (*Smart Border*), mesure visant à renforcer la sécurité aux frontières tout en facilitant le transport «légal» des marchandises et des personnes (60).

(58) L'analyse de la place des migrations dans les négociations entourant la mise sur pied de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) mériterait de plus amples approfondissements. Voir : NAKACHE D., «L'intégration économique dans les Amériques : un outil efficace de blocage de l'immigration illégale pour les États-Unis?», *Politiques et Société*, 2004, numéro spécial sur les Amériques, pp. 69-107.

(59) Voir : US Congress, «Senate Resolution 2 ii», 108th Congress, introduite le 31 juillet 2003. Pour la doctrine Bush, voir : US Department of State, «Strategic Goal 2 : Homeland Security. Secure the Homeland by Strengthening Arrangements that Govern the Flows of People, Goods, and Services Between the United States and the Rest of the World», *FY 2004 Performance Plan*, mars 2003.

(60) Voir : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (Canada), «Édifier une Frontière Intelligente pour le XXI^e Siècle», en ligne : <http://www.dfait.gc.ca> (section : coopération en matière d'immigration, dernière mise à jour : décembre 2004) ; Office of Homeland Security, «Specifics of Secure and Smart Border Action Plan», 2 janvier 2002 ; Office of Homeland Security, «Smart Border : 22 Point Agreement : US - Mexico Border Partnership Action Plan» ; BUSH G.W., «Securing America's Borders Fact Sheet : Border Security», 2002, en ligne : <http://www.whitehouse.gov/>.

La coopération bilatérale Canada-États-Unis sur la sécurité aux frontières s'est nettement accentuée après le 11 septembre 2001 alors que le Canada fut la cible de plusieurs critiques *erronées*, en particulier, d'être une «passoire» pour les terroristes et d'avoir des lois trop laxistes envers les migrants et les réfugiés (61). Deux déclarations conjointes furent signées en décembre 2001, l'une d'elle, la *Déclaration sur la frontière intelligente Canada-États-Unis*, étant accompagnée d'un plan d'action détaillé (62). Plusieurs mesures relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière ont été adoptées depuis ce temps : normes communes sur l'identification biométrique ; partage de l'information préalable sur les voyageurs et des dossiers passagers des vols Canada-États-Unis (y compris ceux en transit) ; harmonisation des politiques de visas *etc.* (63).

En mars 2002, les Présidents Bush et Fox ont annoncé la signature d'un partenariat sur la frontière États-Unis-Mexique (*U.S.-Mexico Partnership for Prosperity*) (64). Ce partenariat a une portée plus limitée que le partenariat États-Unis-Canada puisqu'il se limite à assurer le passage des personnes et des marchandises. Il ne porte donc pas sur une coopération en matière d'information et d'échange de renseignements et ne touche pas au dossier de la sécurité des travailleurs migrants mexicains. Or, la sécurisation des frontières par le Mexique devait initialement avoir lieu en contrepartie d'une régularisation du statut des travailleurs mexicains clandestins aux États-Unis ou par la mise sur pied de programmes de travailleurs temporaires dans ce pays (65). Certes, le président Bush a annoncé,

(61) Voir : ADELMAN H., «Refugees and Border Security Post-September 11», *Refuge*, 2002 ; CRÉPEAU F., NAKACHE D., «Controlling Irregular Migration in Canada : Reconciling Security Concerns with Human Rights Protection», *op. cit.*

(62) Voir : «Déclaration conjointe de coopération sur la sécurité de la frontière et les questions touchant les migrations régionales», 3 décembre 2001, en ligne : <http://www.cic.gc.ca/francais/nouvelles/01/0126-f.html> (dernière mise à jour : 3 décembre 2001), «Déclaration sur la frontière intelligente Canada-États-Unis», 12 décembre 2001, en ligne : <http://dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/can-us-border-f.asp> (dernière mise à jour : 7 février 2003).

(63) Voir : CRÉPEAU F., NAKACHE D., «Controlling Irregular Migration in Canada : Reconciling Security Concerns with Human Rights Protection», *op. cit.*

(64) Voir : The White House, Office of the Press Secretary, «U.S.-Mexico Partnership for Prosperity», 22 mars 2002, en ligne : <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/8919.htm> (Dernière mise à jour : 22 mars 2002).

(65) Le Ministre mexicain de l'Intérieur, Santiago Creed, faisait remarquer : «Migrant regularization would provide the United States with a greater margin of security than the one it currently has», GEST Justin, «Mexican Official Touts Amnesty as a Security Booster for the US», *Los Angeles Times*, 11 juillet 2003, p. A 8. Voir aussi : RIDGE T., CREEL S., «Alianza para la Frontera México-Estados Unidos. Declaración Conjunta sobre los avances alcanzados», Secrétariat de l'Intérieur, Mexico, 25 mars 2003.

en janvier 2004, son intention de légaliser la situation de tous les migrants clandestins mexicains qui travaillaient aux États-Unis, mais cette proposition se heurte au refus du Congrès.

Malgré les différences dans la forme de la frontière intelligente au sud et au nord des États-Unis, la dimension de la sécurité prend de plus en plus de place. Avec l'objectif de poursuivre leur stratégie régionale, les dirigeants des trois pays ont d'ailleurs signé en mars 2005 le *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité* dont l'objectif est la création d'une « communauté nord-américaine » d'ici 2010, permettant « d'accroître la sécurité, la prospérité et l'égalité des chances de tous les Nord-Américains » (66). Ils proposent :

« Une communauté basée sur la croyance que chaque membre bénéficie du succès de son voisin et est diminué par ses problèmes. Les frontières de cette communauté seraient définies par un tarif externe commun et un périmètre de sécurité externe. À l'intérieur de cette zone, la circulation des personnes et des produits serait légale, ordonnée et sécuritaire » (67).

Si l'intégration en matière de sécurité a lieu, ses conséquences sur les migrations peuvent inquiéter. Le document recommande en effet le développement d'une législation commune en droit des réfugiés et de l'immigration, ce qui suppose très clairement que le Canada devrait revoir à la baisse les mécanismes de protection fondés sur la *Charte canadienne des droits et libertés* (68) (détermination du statut de réfugié, réunification familiale, garanties entourant le renvoi d'un demandeur d'asile, etc.). Pour cette raison, en matière migratoire, une coopération interétatique pourrait être nettement préférable à un processus d'intégration nord-américain au plan sécuritaire.

b) *L'externalisation du contrôle des frontières en Amérique Centrale et Caraïbes*

L'Amérique centrale constitue l'unique route terrestre de l'immigration irrégulière vers le nord, chaque pays de la région formant un pays de transit du fait de la proximité avec le Mexique et les États-Unis. Bien avant le 11 septembre 2001, le programme de

(66) MANLEY J.P., ASPE P. et WELD W.F. « Créer une communauté nord-américaine », *Déclaration des présidents*, Groupe de travail indépendant sur l'avenir de l'Amérique du Nord, mars 2005, p. 4.

(67) *Ibid.*

(68) Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.), entrée en vigueur le 17 avril 1982.

sécurité en Amérique centrale, proposé par les présidents Bush et Fox, portait déjà sur la lutte contre le trafic de drogue, l'immigration irrégulière et le crime organisé transnational (69). Avec la mise sur pied de la doctrine Bush dans la région, on assiste à la multiplication et à la sophistication des contrôles migratoires à la frontière sud du Mexique et en Amérique centrale. On peut y voir un des motifs principaux des États-Unis pour signer, avec les quatre pays de l'Amérique centrale, un accord de libre échange (ALEAC) fin 2003. De même, le Plan Puebla Panama (PPP), qui vise à créer un corridor routier, ferroviaire et industriel le long de la côte pacifique en reliant les sept pays d'Amérique centrale au sud du Mexique, a été mis sur pied en 2001 afin, entre autres, de réduire l'émigration irrégulière des Centraméricains vers les États-Unis (70). Le Mexique et le Guatemala se chargent de mieux sécuriser leurs frontières respectives (présence militaire accrue dans les zones de transit; durcissement de la législation à l'égard des migrants; *etc.*) en échange d'un important soutien financier et matériel de la part des États-Unis. Le pays a ainsi subventionné en grande partie les programmes de rapatriement des migrants irréguliers dans les deux pays et il a fourni des bateaux à la marine mexicaine afin d'intensifier les patrouilles le long des côtes (71).

Dans les Caraïbes, qui sont un lieu tant de départ que de transit de l'immigration irrégulière vers les États-Unis (72), les États-Unis coopèrent sur plusieurs plans avec les pays de la région. Au niveau plurilatéral, l'initiative de la «troisième frontière» a été dévoilée en avril 2001, lors du Troisième Sommet des Amériques. Il s'agit d'un forum de coopération interétatique Caraïbes-États-Unis visant à assurer la «stabilité politique et commerciale» de la région. La migra-

(69) Voir : OJA M.S., «Illegal Immigration and Human Smuggling: Central America and Mexico», *International Policy Formulation, White Paper*, Mai 2002; en ligne : University of Idaho, www.martin.uidaho.edu/PDF/Immigration.pdf (dernière consultation : 3 juillet 2005).

(70) Voir : NAKACHE D., «L'intégration économique dans les Amériques : un outil efficace de blocage de l'immigration illégale pour les États-Unis?», *op. cit.*, pp. 69-107; BULL B., «Between Bush and Bolívar : The Puebla-Panama Plan and the Re-imagining of Meso-America», Colloque *Regions and Regionalisation*, Nordic Political Science Association/Nordic International Studies Associations, Aalborg, août 2002; PICKARD M., «The Plan Puebla Panama Revived : Looking Back to See What's Ahead», *La Chronique des Amériques*, 2004.

(71) Voir : RUDOLPH Ch., «Homeland Security and International Migration : Toward a North American Security Perimeter?», *IRPP Conference on North American Integration*, Ottawa, avril 2004, p. 33.

(72) Voir : THOMAS-HOPE E., «Irregular Migration and Asylum Seekers in the Caribbean», *Discussion Paper n° 2003/48*, Word Institute for Development Economics Research, United Nations University Press, 2003.

tion irrégulière y est présentée comme une menace à la sécurité et une entrave aux flux réguliers de personnes et de marchandises (73). Après le 11 septembre 2001, la coopération a été nettement accélérée : harmonisation du cadre législatif et politique régional, augmentation de la présence physique américaine dans les Caraïbes ; interception de bateaux de migrants irréguliers (74). C'est toutefois par le biais d'initiatives bilatérales que les États-unis exercent présentement leur plus grande influence en matière migratoire dans la région : ils peuvent négocier des accords plus précis. Ainsi, la République dominicaine, disposée à se joindre à la coalition américaine en Irak ou à renforcer son dispositif de contrôle migratoire à sa frontière haïtienne, a bénéficié d'une ouverture des États-Unis en matière de migration et de commerce, sous forme d'une participation à l'accord de Zone de libre-échange de l'Amérique centrale (75).

On comprend mieux ce que signifie, au plan migratoire, la présentation du Guatemala comme la « première frontière du Plan Puebla Panama » et des Caraïbes comme la « troisième frontière des États-Unis ».

2. Les partenariats pour le contrôle de la migration entre Union européenne et pays tiers

Le Conseil européen de Séville de juin 2002 a demandé que l'immigration irrégulière occupe une place plus importante dans la politique extérieure de l'UE. Ainsi, les Quinze ont exigé que toute relation de l'UE avec les pays tiers (accords commerciaux, accords de coopération au développement, etc.) contienne des clauses en matière d'immigration, portant, notamment, sur la gestion partagée des flux migratoires et sur la réadmission des étrangers en situation irrégulière (76). L'« Agenda de Séville » revint au Conseil de Thessa-

(73) Voir : « Joint Statement by the United States of America, the Caribbean Community (CARICOM) and the Dominican Republic on the Third Border Initiative », 12 janvier 2004.

(74) Voir : NAKACHE Delphine, « L'intégration économique dans les Amériques : un outil efficace de blocage de l'immigration illégale pour les États-Unis? », *op. cit.*, pp. 69-107.

(75) Voir : BULL Benedicte, « Between Bush and Bolívar : The Puebla-Panama Plan and the Re-imagining of Meso-America », *op. cit.* ; FERGUSON J., *Migration in the Caribbean : Haiti, the Dominican Republic and Beyond*, London, Minority Rights Group International, 2003 ; MITCHELL Ch., « The Impact of 9/11 on Migration Relations Between the Caribbean and the United States », Conférence *Security and Democracy in the Americas*, New School University, New York, États-Unis, avril 2004.

(76) Voir : Communication de la Commission au Conseil et Parlement européen, « Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers », COM (2002) 703 final, 2002, non publiée au JOCE.

lonique de juin 2003 : les dirigeants de l'UE réclamèrent l'élaboration d'un mécanisme de suivi des relations avec les pays tiers qui ne coopèrent pas dans la lutte contre l'immigration irrégulière (77).

Afin d'illustrer cette politique du «donnant-donnant», nous présenterons le cas du Maroc, pays de transit tenant à montrer sa bonne volonté en vue d'obtenir le «statut de partenaire avancé» de l'Union européenne. Nous aborderons ensuite le traitement des migrations dans les accords de partenariat économique UE-ACP.

a) *Le Maroc : une frontière sûre au Sud?*

Le Maroc subit de multiples pressions de la part de l'UE dans le domaine des migrations, et les événements de l'automne 2005 montrent bien à quel point le pays figure en première ligne des migrations des Subsahariens : en dix jours, quatorze personnes ont été tuées par balle en tentant de franchir la frontière entre le Maroc et les territoires espagnols de Ceuta et de Melilla. Des dizaines d'autres ont été très grièvement blessées, et plusieurs centaines ont été déportées, voire abandonnées, sans eau ni vivres, en plein Sahara (78).

Le pays figure depuis novembre 2002, dans la liste très restreinte des huit pays devant faire l'objet d'un renforcement de coopération avec l'UE pour la gestion de la migration (79). Il s'inscrit aussi dans la nouvelle «Politique Européenne de Voisinage» (ci-après PEV) de l'UE, dont le but annoncé est de partager les bénéfices de l'élargissement de 2004 avec les pays limitrophes qui n'ont pas de perspective d'adhésion imminente à l'UE. La PEV offre à ces pays un renforcement de la coopération politique, sécuritaire, économique et culturelle, fondée sur des «valeurs communes» en matière d'État de droit, de bonne gouvernance, de respect des droits de la personne, de principes de l'économie de marché et de développement durable. La lutte contre l'immigration irrégulière y est présentée de manière détaillée comme un «thème prioritaire» devant permettre, entre autres, l'établissement d'un dispositif effectif de facilitation des

(77) Voir : Conseil Européen de Thessalonique, «Conclusions de la Présidence», 19-20 juin 2003, §19.

(78) Voir : RAMZI T., «Enclaves de Ceuta et Melilla : la tragédie à ciel ouvert», *L'Expression*, 9 octobre 2005.

(79) Les huit pays sont l'Albanie, la Chine, la République Fédérale Yougoslave, le Maroc, la Russie, la Tunisie, l'Ukraine, et la Turquie.

retours des clandestins dans leurs pays et une meilleure gestion de la migration dans les pays de transit (80).

La coopération de l'UE avec le Maroc s'inscrit dans le contexte de l'accord d'association euro-méditerranéen entré en vigueur en mars 2000. Le Maroc a débuté à cette même date la deuxième phase des accords MEDA et a signé, dans ce cadre, le Programme indicatif national (PIN) pour la période 2002-2004 (Meda III est en phase d'élaboration) (81). Cela signifie, outre les aspects économiques, sociaux et environnementaux, la gestion d'un volet «migration» dit prioritaire. Le contenu du volet «migration» a été précisé depuis par le Conseil européen de Séville, les nouveaux accords de coopération conclus entre l'Europe et le Maroc comportant une clause sur «la gestion commune des flux migratoires». En outre, des négociations sont en cours pour ce qui relève de la signature d'accords de réadmission. Le Maroc est toutefois réticent sur cette question et refuse notamment d'avoir à assumer seul le fardeau financier lié au retour de ses citoyens migrants. Il a formulé, dès 2001, une demande officielle à l'Union européenne pour «un partage des responsabilités» dans la gestion des flux de migration clandestine. Le Maroc a néanmoins modifié considérablement en 2003 sa législation nationale sur l'entrée et le séjour des étrangers et sur l'immigration irrégulière, jouant clairement, dans ce domaine, le jeu de l'UE (82).

b) *Les migrations dans le partenariat UE-ACP : le controversé Accord de Cotonou*

L'*Accord de Cotonou* de 2003 innove en de nombreux points par rapport aux Conventions de Lomé qui l'ont précédé. Il introduit notamment pour la première fois la dimension migratoire entre l'Union européenne et les pays ACP, ce qui a suscité au début de l'année 2000 une importante controverse (83).

(80) Voir : NAKACHE D., «L'intégration économique régionale, un outil efficace de blocage de l'immigration illégale pour les États-Unis et l'Union européenne?», *op. cit.*

(81) Le programme MEDA est le principal instrument financier de l'Union européenne pour la mise en œuvre du partenariat euro-méditerranéen initié lors de la Conférence de Barcelone en novembre 1995. Les ressources budgétaires allouées à MEDA représentent 3,4 milliards – pour la période 1995-1999 et 5,4 milliards – pour la période 2000-2006.

(82) Voir : BELGUENDOZ A., *Le Maroc coupable d'émigration et de transit vers l'Europe*, Rabat, Boukili Impressions, 2003.

(83) HAYES B., BUNYAN T., «Migration, development and the EU security agenda», in *Europe in the World' Essays on EU foreign, security and development policies*, London, BOND (British Overseas NGOs on Development), 2003, p. 64.

Bien que l'*Accord de Cotonou* considère les migrations sous plusieurs angles (dont la protection sociale des migrants et la coopération technique), dans les faits, c'est la lutte contre l'immigration irrégulière qui domine. En effet, les mesures concrètes concernent le contrôle des flux migratoires : les pays ACP s'engagent à réadmettre leurs ressortissants à la demande des États membres de l'UE «sans autre formalité», ce qui signifie sans aucune garantie en faveur des migrants (84). Ils acceptent également de négocier des accords bilatéraux régissant le rapatriement des ressortissants étrangers ou des apatrides.

Cette priorité accordée au contrôle migratoire suscite le mécontentement de la part des dirigeants des pays ACP. Ils ont rejeté «le lien établi implicitement dans la Déclaration de Séville entre l'immigration et l'aide fournie par l'UE à ses membres» (article 64 de la Déclaration de Nadi de 2002). Ils ont insisté, dans une déclaration subséquente de 2004, sur l'urgence de prévoir des politiques d'intégration adaptées aux situations particulières des migrants ACP dans les pays européens. Ils rappellent aussi régulièrement que la gestion des flux migratoires doit se faire de façon «juste et responsable» en mettant en avant le plein développement du potentiel des migrants (85).

En bref, les nouvelles règles du jeu, qui mêlent les préoccupations sur la sécurité aux intérêts de développement ou de libre-échange, assurent aux États-Unis et à l'UE une influence certaine en matière de migration dans leurs régions respectives. Mais, au-delà des actions entreprises, où sont les résultats concrets eu égard à l'objectif visé de réduction de la migration clandestine ?

En conclusion de cette première partie, on constate que les politiques de migration de main-d'œuvre sont largement délaissées par les pays hôtes, au profit de la lutte contre l'immigration irrégulière. On assiste à un «dialogue de sourd» entre pays hôtes et pays tiers : les pays de départ demandent une meilleure protection des droits de leurs expatriés et les pays hôtes exigent des pays de départ et de

(84) Le Titre II de l'Accord de Cotonou prévoit que les pays ACP s'engagent à accepter «le retour et à réadmettre leurs propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, à la demande de ce dernier et sans autres formalités» (art. 13, §5 (c) i)).

(85) Voir : *Déclaration de Nadi : solidarité ACP dans un monde globalisé*, Troisième sommet des chefs d'État et de gouvernement ACP, Nadi, 18/19 juillet 2002; *Déclaration de Maputo*, Quatrième sommet des chefs d'État et de gouvernement ACP, 24 juin 2004.

transit une collaboration active dans le contrôle des flux migratoires. Ce contexte explique que les politiques migratoires des pays hôtes connaissant de sérieuses limites dans leur mise en œuvre.

II. – LES LIMITES
DE POLITIQUES MIGRATOIRES UNILATÉRALES
OU AXÉES SUR LE «TOUT CONTRÔLE»

Les politiques migratoires des pays hôtes sont peu solidaires des contextes géopolitique et socioéconomique des pays de départ et de transit (A). En outre, la tournure sécuritaire des contrôles migratoires engendre une plus grande vulnérabilité du migrant, souvent privé de ses droits fondamentaux lorsque l'État souverain exerce ses prérogatives régaliennes (B).

A. – *La sous-estimation des conditions socio-économiques
des régions de départ*

La lutte contre l'immigration irrégulière n'est pas la première priorité des pays de départ. La majorité d'entre eux concentrent leurs énergies sur la lutte contre les grandes violences internes et/ou les importants déséquilibres économiques et sociaux dont ils sont la proie. Puisqu'il est de plus en plus démontré que les instabilités politico-économiques des pays de départ nourrissent les mouvements migratoires, les pays hôtes devraient pourtant encourager les politiques priorisées par ces pays de départ (86).

Les migrations sud/sud (1) et les incidences des migrations de main d'œuvre sur les pays d'origine (2) sont d'autres aspects sous-estimés par les pays hôtes dans leur politique migratoire.

1. *L'ampleur des migrations sud-sud*

Les migrations intra-régionales, liées à l'histoire économique, culturelle et politique d'une région, constituent encore la majorité des déplacements de population dans le monde. Alors que la libre circulation des personnes se développe au sein d'espaces économiques

(86) Voir : THOMAS-HOPE E., «Irregular Migration and Asylum Seekers in the Caribbean», *op. cit.*; VAN SELM J., «Immigration and asylum or foreign policy: the EU's approach to migrants and their countries of origin», in LAVENEX S. et UCARER E.M. (éd.), *Migration and the Externalities of European Integration*, Lanham, Lexington Books, 2002.

intégrés, les déplacements traditionnels de certaines populations d'un pays à l'autre sont de plus en plus difficiles.

a) *Des migrations intra-régionales encore très importantes*

Les migrations intra-régionales sont nombreuses : plus de 54 % des migrants dans le monde quittent un pays en développement pour en rejoindre un autre, souvent proche, ou parfois sur un continent différent. Les migrations sud/sud constituent donc la principale stratégie migratoire (87). Traditionnellement justifiées par les différentiels économiques frontaliers ou par des conflits armés, les migrations sud/sud ont récemment pris de l'ampleur du fait de la restriction des accès aux pays occidentaux et de l'attraction de nouveaux pôles économiques. Elles résultent de « migration par défaut » : le durcissement des contrôles aux frontières extérieures des « forteresses » a déplacé le problème migratoire, d'abord vers les zones de contact avec les pays du Nord, puis vers les zones de transit, enfin, nettement plus au Sud. Ainsi, les difficultés de la traversée du Détroit de Gibraltar transforment le Maroc et les provinces sahariennes en escale permanente des migrants subsahariens. Or, les migrants d'Afrique noire s'y retrouvent sans protection juridique et font face à une xénophobie sociétale exacerbée (88).

b) *La mise à mal des projets régionaux de liberté de circulation des personnes*

Une autre conséquence néfaste du refus des pays occidentaux de tenir compte des migrations sud/sud est la mise à mal de certains projets régionaux de liberté de circulation des personnes. Ainsi, les économies intégrées du CA4 (Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador) permettaient à leurs habitants de circuler facilement. Sous pression accrue des États-Unis sur la lutte contre l'immigration irrégulière, le Guatemala exige en 2001 la présentation du passeport pour entrer sur son territoire et durcit sa législation à l'égard des migrants clandestins. De même, les États du Maghreb ne permettent plus la libre circulation des personnes et ont introduit des

(87) Voir : WIHTOL DE WENDEN C., « Atlas des migrations dans le monde, réfugiés ou migrants volontaires », Paris, Autrement, 2005.

(88) Voir : NAKACHE D., « L'intégration économique régionale, un outil efficace de blocage de l'immigration illégale pour les États-Unis et l'Union européenne? », *op. cit.*

dispositifs réglementaires sur l'entrée et le séjour des étrangers, dont certaines mesures sont incompatibles avec les droits fondamentaux (89).

2. Les incidences des migrations de main-d'œuvre sur les pays d'origine

Ces incidences sont nombreuses (90). Deux d'entre elles font ici l'objet d'un éclairage particulier : l'exode des compétences et le rôle croissant des remises de fond.

a) L'exode des compétences

La mobilité internationale des travailleurs hautement qualifiés est en hausse depuis le début des années 1990. 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) (91). En fait, les flux importants de travailleurs hautement qualifiés comportent à la fois des avantages et des inconvénients.

Du côté des inconvénients, l'émigration de personnes hautement qualifiées peut gravement entraver la capacité d'un pays à atteindre la masse critique de connaissances requises pour l'innovation et l'adaptation aux conditions locales des technologies de production importées. Elle peut aussi avoir des incidences sur les flux de capitaux, notamment sur les investissements étrangers directs, puisque les entreprises tiennent compte des compétences locales disponibles avant d'investir. Enfin, certains migrants emportent avec eux d'importants volumes de fonds : la Nouvelle-Zélande offre par

(89) *Ibid.* Voir aussi : BOUBAKRI H., «Migrations de transit entre la Tunisie, la Libye et l'Afrique subsaharienne : Étude à partir du cas du Grand Tunis», Conférence régionale sur *Les migrants dans les pays de transit : partage des responsabilités*, Istanbul, Turquie, septembre 2004.

(90) Voir : OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, op. cit., pp. 21 et s.

(91) Voir : LOWELL B.L., FINDLAY A.; «L'émigration de personnes hautement qualifiées des pays en développement : impact et réponses politiques», *Cahiers des migrations internationales*, 2002; OCDE, *International Mobility of the highly skilled*, Paris, 2002; BIT, 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.

exemple des visas aux personnes qui arrivent avec au moins 630000 dollars (92).

Du côté des avantages, l'effet le plus direct de l'exode des compétences est la diminution du nombre de travailleurs dans le pays, ce qui allège considérablement le taux élevé de chômage. Revenant au pays avec une expérience professionnelle acquise à l'étranger et transférant également des connaissances, des technologies et des investissements, les migrants favorisent en outre la croissance de l'économie. Enfin, les expatriés envoient des fonds dans leur pays par le transfert d'une partie de leur salaire.

L'exode des compétences donne donc lieu à des résultats mitigés : l'émigration des travailleurs des technologies de l'information a eu des effets salutaires en Inde, mais le départ du personnel de santé sud-africain a eu des effets catastrophiques. Il importe par conséquent de mieux cerner les cercles vertueux et vicieux de l'émigration de travailleurs hautement qualifiés : les pays développés doivent coopérer davantage avec les pays de départ sur la manière la plus efficace de gérer les échanges de compétences au plan mondial (93).

b) *Les remises de fond des émigrés : une manne financière non négligeable*

Les remises de fonds sont les sommes monétaires ou les biens que les migrants font parvenir à leurs proches dans le pays de départ. Leur montant global est tout simplement colossal : en 1970, il avoisinait les 2 milliards de dollars, il atteint aujourd'hui 150 milliards de dollars, avec une augmentation de 50 % entre 2000 et 2005 (94).

Dans une étude de 2003, la Banque mondiale indique que les fonds envoyés par les travailleurs migrants constituent la deuxième source de financement externe des pays en développement – juste après l'investissement étranger direct – et qu'ils sont trois fois supérieurs au montant de l'aide publique au développement. Les princi-

(92) Voir : OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, op. cit., p. 24.

(93) Voir : UN Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world : New directions for action*, op. cit., p. 24.

(94) Voir : World Bank, World Development Indicators 2005, en ligne : <http://www.worldbankorg/data/wdi2005/wditext/Cover.html> (dernière consultation : 7 juin 2005); UN Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world : New directions for action*, op. cit., p. 26.

paux pays destinataires 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 %), Lesotho (27 %), Moldova (25 %), Jordanie (23 %) (95). On comprend dès lors que les pays de départ manifestent peu d'intérêt pour une régulation stricte des flux de main-d'œuvre.

Si les effets des remises de fonds sont positifs pour les pays d'origine (96), les travailleurs migrants évitent en général le secteur financier légal en raison de la complexité administrative, des commissions élevées et des taux de change peu favorables. Une coopération accrue en ce sens, entre les institutions publiques des pays d'origine et celles des pays hôtes, est donc attendue car les remises de fond « officielles » ont des effets plus durables sur le développement du pays d'origine (97).

En bref, les politiques migratoires des pays hôtes reflètent directement leurs intérêts à court terme et prennent rarement en compte les situations politique, sociale et économique des pays de départ et de transit. La résistance de ces derniers n'est pas étonnante.

B. – *La protection des droits fondamentaux des migrants : un objectif secondaire*

L'accent mis sur le contrôle des flux migratoires a des conséquences néfastes sur les migrants. Le Processus de Puebla, par exemple, touche cinq domaines d'intervention : la formulation de politiques migratoires ; le développement et la migration ; la lutte contre le trafic de migrants ; le renvoi des migrants irréguliers ; les droits de la personne. Cependant, en réalité, l'accent est surtout mis sur le trafic de migrants, objet de volonté politique de plusieurs États membres, dont les États-Unis et le Mexique (98).

(95) Voir : RATHA D., « Workers' remittances : An important and stable source of external development finance », in World Bank (ed.), *Global Development Finance*, 2003, pp. 157-175.

(96) Voir : NAKACHE D., « L'intégration économique régionale, un outil efficace de blocage de l'immigration illégale pour les États-Unis et l'Union européenne? », *op. cit.*

(97) Voir : World Bank, « Report and conclusions. International Conference on Migrant Remittances : Development impact, opportunities for the financial sector and future prospects », Londres, Grande-Bretagne, octobre 2003.

(98) Voir : PELLERIN H., « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale », *op. cit.*, p. 12.

On constate donc deux phénomènes parallèles : 1) les travailleurs migrants non qualifiés (le plus grand nombre) sont les laissés-pour-compte des politiques migratoires des pays hôtes, lesquels concentrent leurs énergies sur le blocage des flux migratoires plutôt que sur les politiques d'insertion des étrangers sur le marché du travail ; 2) certaines mesures adoptées ou renforcées après le 11 septembre 2001 attentent sévèrement aux droits et libertés traditionnellement reconnus aux migrants irréguliers.

1. *L'intégration du travailleur migrant et la protection des plus vulnérables*

La constatation du besoin d'un accroissement des migrations de main-d'œuvre n'a pas été accompagnée de politiques clairvoyantes sur l'intégration des travailleurs migrants dans les pays hôtes. La possibilité d'acquérir un statut sûr de résidence et l'accès à l'ensemble des droits économiques et sociaux en sont des aspects importants, pourtant encore largement sous-estimés par les pays hôtes. L'accès au logement, aux soins médicaux, à la sécurité sociale, au respect des normes de sécurité et de santé au travail, aux protections contre le chômage, à la représentation syndicale constituent autant de droits fondamentaux pour les travailleurs migrants, souvent ignorés en pratique.

Nous concentrerons l'analyse sur le statut juridique du travailleur migrant, facteur important d'intégration dans le pays hôte car il détermine l'ensemble de ses droits et avantages. Il existe une nette hiérarchie dans ce domaine, les immigrants permanents bénéficiant d'un traitement très supérieur à celui des migrants temporaires. Les travailleurs migrants de certains secteurs d'emploi et les migrants irréguliers sont exposés aux pires conditions de travail, «conséquence d'une politique visant à dissuader les migrants de s'établir durablement dans le pays d'accueil» (99). Pour sa part, la sécurisation des contrôles migratoires, imposée par les pays hôtes, se révèle extrêmement nocive envers les migrants quoique inefficace eu égard à l'objectif de réduction de l'immigration irrégulière.

(99) Voir : OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, op. cit., p. 50 ; CHOLEWINSKI R., *Le statut juridique des migrants admis à des fins d'emploi - Étude comparative sur les législations et pratiques dans certains États européens*, op. cit. ; BRAUNSCHWEIG S., CARBALLO M., *Health and human rights of migrants*, Genève, OMS et Centre international pour la migration et la santé, 2001.

a) *Le statut juridique du travailleur migrant, un facteur d'intégration déterminant*

«Le traitement auquel peuvent s'attendre les travailleurs migrants dans le pays d'emploi, ainsi que les opportunités d'intégration et d'installation offertes, dépendent dans une large mesure du statut de travail et de résidence qui leur est accordé au moment de la première admission» (100).

Les pays hôtes favorisent l'immigration de travailleurs hautement qualifiés plutôt que celle de travailleurs peu ou moyennement qualifiés. Ils accordent un statut de travail plus sûr au travailleur hautement qualifié, ce qui lui donne la meilleure chance d'une intégration économique et sociale durable, et lui offrent souvent rapidement le statut de résidence le plus favorable. Dans le cas des travailleurs peu ou moyennement qualifiés, c'est l'inverse. Aux Pays-Bas, par exemple, la loi sur l'emploi des étrangers a été amendée en septembre 2000 afin d'introduire un système de rotation par lequel les migrants de travail seraient admis pour une durée inférieure à trois ans, *sans accès ultérieur au marché de l'emploi* (101).

Dans la majorité des pays européens, un double système de permis de travail et de séjour permet à certains groupes de travailleurs migrants d'obtenir un statut de résidence permanente après une période donnée d'emploi et de séjour dans le pays hôte (5 à 8 ans). D'autres catégories de travailleurs migrants ne pourront jamais, en revanche, prétendre à l'obtention d'un statut de résidence permanente. Il s'agit des travailleurs saisonniers (y compris ceux autorisés à passer plus de six mois par an dans le pays), ou encore les migrants autorisés à occuper certains emplois temporaires. «Dans ces cas, les règles officielles sont manifestement conçues pour traiter ces migrants en tant qu'invités et pour empêcher leur intégration (102)». Cette approche est évidente pour les permis de travail non renouvelables ou prorogables seulement pour une courte durée.

Pourtant, l'Enquête européenne sur les forces de travail (2003) montre bien que les migrants qui n'accèdent pas à un statut permanent dans les dix premières années ont le plus de chance de rester dans des emplois peu qualifiés et mal rémunérés (103). En outre, des

(100) CHOLEWINSKI R., *Le statut juridique des migrants admis à des fins d'emploi – Étude comparative sur les législations et pratiques dans certains États européens*, op. cit., p. 88.

(101) *Ibid.*, pp. 5 et 89.

(102) *Ibid.*, p. 89.

(103) Voir : MÜNZ R., «Migrants, labour markets and integration in Europe : a comparative analysis», op. cit., p. 16.

migrants qui travaillent depuis longtemps dans le pays d'accueil, y tissent naturellement des liens familiaux et sociaux qui renforcent leur enracinement. Les personnes qui restent dans le pays hôte doivent donc pouvoir évoluer et participer efficacement à la vie démocratique. Cette intégration dépend fortement des politiques mises en œuvre.

b) *La vulnérabilité du travailleur migrant dans des secteurs spécifiques*

Les travailleurs migrants se trouvent concentrés dans certaines branches d'activité dédaignées par les nationaux. Ces secteurs de l'économie sont dangereux et respectent peu la protection normalement accordée aux travailleurs.

i) *Le travail agricole*

«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'agriculture» (104).

Les États-Unis et l'Europe emploient le plus grand nombre de salariés agricoles. C'est dans ce secteur que l'on retrouve le plus de migrants. La proportion de travailleurs clandestins y est en nette progression. Aux États-Unis, elle est passée de 10 % à 50 % au cours des années 1990 (105). Le recours aux travailleurs migrants clandestins est aussi devenu une constante de l'agriculture méditerranéenne, surtout pour les activités saisonnières (106).

Sur un total de 335000 victimes d'accidents mortels du travail, on dénombre quelques 170000 travailleurs agricoles chaque année. Et des millions d'autres sont grièvement blessés lors d'utilisation de machines, de manipulation de produits agrochimiques. Les durées de travail sont souvent excessives et les périodes de repos insuffisantes. Malgré les normes de l'OIT, telle la Convention 184 sur la

(104) OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, op. cit., p. 57.

(105) *Ibid.* Voir aussi : MARTIN Ph., «Migrant wages and working conditions : comparaisons by sector and country», document élaboré pour le BIT (MIGRANT), janvier 2004; RENAUT A., «Migrants dans l'agriculture européenne : les saisons de l'exploitation», *Le monde syndical* (Bruxelles, CISL), en ligne : ICFTU (International Confederation of Free Trade Unions), http://www.icftu.org/www/pdf/briefing_migrantsE.pdf (dernière consultation : novembre 2005).

(106) Voir : 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.

sécurité et la santé dans l'agriculture (2001), quelques 80 millions d'enfants de 5 à 14 ans seraient employés dans l'agriculture (107).

Aux États-Unis, un rapport récent sur les deux millions de travailleurs agricoles migrants (en situation régulière et irrégulière) fait état de conditions de travail déplorables. Les travailleurs migrants sont moins payés qu'auparavant (30 % de moins depuis 1980) : la moitié d'entre eux gagnent moins de 7500 \$ par année et une famille sur deux vit avec un salaire annuel inférieur à 10000 \$, ce qui est largement en dessous du seuil de pauvreté établi par Washington. Les travailleurs agricoles font aussi un métier dangereux : plus de 300000 travailleurs agricoles souffrent de problèmes pulmonaires à la suite de l'inhalation de produits toxiques. 95 % des travailleurs migrants ne possèdent aucune assurance maladie. La majorité est exclue de la plupart de normes minimales de travail (sauf en Californie) : ils ne peuvent se syndiquer, ils ne sont pas payés pour les heures supplémentaires et un tiers des enfants d'âge scolaire travaillent à temps plein sur les fermes (108).

ii) *La construction*

La construction est un secteur à forte intensité de main-d'œuvre et l'emploi de migrants est une très ancienne tradition. Ces derniers jouent un rôle particulièrement important dans les pays du Golfe, en Malaisie et à Singapour, en Israël et en Russie. La construction offrait des salaires au-dessus de la moyenne, destinés à compenser le caractère pénible et dangereux du travail. Aujourd'hui, du fait de la privatisation et de la sous-traitance, l'emploi temporaire et précaire y est en forte progression. Le taux élevé d'accidents (deux à quatre fois supérieurs à la moyenne), les nombreux licenciements, les conditions de logement déplorables, le peu de santé et sécurité au travail dissuadent les nationaux d'y travailler, d'où la création d'un cercle vicieux qui y enferme les travailleurs migrants (109).

(107) Voir : OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, op. cit., p. 57.

(108) Voir : OXFAM, *Like Machines in the Fields : Workers Without Rights in American Agriculture*, Research Paper, MRS, 2004. Voir aussi : NAKACHE D., «L'intégration économique régionale, un outil efficace de blocage de l'immigration illégale pour les États-Unis et l'Union européenne?», op. cit.

(109) Voir : 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 ; OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, op. cit., p. 61.

iii) *L'industrie manufacturière : travailleurs migrants et ateliers clandestins*

Recourant à une main-d'oeuvre immigrée travaillant pour de bas salaires, les ateliers clandestins refont leur apparition dans les pays développés, emploient de nombreux migrants irréguliers et se caractérisent par «des pratiques de travail contraires aux principes les plus élémentaires du respect des droits de l'homme au travail» (110). Aux s-Unis, le problème des ateliers clandestins a été largement médiatisé : par exemple à El Monte en Californie en 1995 et à Saipan (îles Mariannes) en 2000. Au cours des dernières années, des initiatives privées, notamment sous la forme de codes de conduite, sont venues compléter la législation en vigueur et encourager la promotion des principes et droits fondamentaux au travail (111).

iv) *Le secteur des services : le cas problématique des employées de maison*

Depuis quelques années, le secteur des services devient une importante source d'emplois pour les migrants, 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 (112). Les migrantes employées comme domestiques sont particulièrement vulnérables, surtout lorsqu'elles sont clandestines. Elles doivent souvent travailler pendant de très longues périodes (16 heures par jour), sans jour de repos ni compensation des heures supplémentaires. Elles sont généralement sous-rémunérées et n'ont pas de protection sociale adéquate. Elles sont exposées au harcèlement physique et sexuel, à la violence, aux abus, et sont parfois détenues sous la menace ou par la confiscation de leur salaire ou de leurs papiers d'identité. Dans plusieurs pays, la législation du travail ne s'applique pas à elles (113).

(110) Voir : 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 octobre 2000.

(111) Voir : OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, op. cit., p. 64.

(112) Voir : OCDE, *Tendances des migrations internationales 2004*, Paris, 2005, Tableau I.13, p. 69.

(113) Voir : RAMIREZ-MACHADO, J.M., «Domestic work, conditions of work and employment : A legal perspective», BIT, Genève, 2003 ; OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, op. cit., pp. 66-68.

2. *Les «effets pervers non assumés» de la sécurisation des contrôles migratoires*

La sécurisation des contrôles migratoires est un processus coûteux et inefficace. *Coûteux* en terme de budget, d'équipement et de ressources humaines, et *inefficace*, en ce que les résultats sont maigres en regard des efforts déployés (114). Comme l'a résumé Kofi Annan :

«Rares sont les pays, s'il en existe, qui ont effectivement réussi à réduire le flux des migrations en imposant ce type de contrôle. La loi de l'offre et de la demande est trop puissante. Alors, les immigrants sont poussés à pénétrer dans le pays de façon clandestine, à y rester après l'expiration de leur visa ou à emprunter la seule et unique voie qui leur reste offerte, celle de la demande d'asile» (115).

Les mesures de contrôle de l'immigration irrégulière augmentent de plus le danger du parcours migratoire et se traduisent par d'importantes violations des droits fondamentaux des migrants, ce qu'on a pu qualifier d'«effets pervers non assumés» (116).

a) *La persistance de la pression migratoire*

La pression migratoire, sans être massive, se poursuit en direction des pays du Nord. En réponse aux nombreux contrôles migratoires, de plus en plus sophistiqués, le marché des passeurs clandestins, des faux papiers et de tous les trafics d'êtres humains en quête d'un meilleur sort s'est développé et raffiné (117). Les chiffres parlent d'eux-mêmes : aux –Unis, les migrants irréguliers sont passés de 8 millions en 2000 à près de 11 millions en mars 2005. Le *US Census Bureau* estime qu'il y aurait environ 400000 nouveaux migrants irréguliers chaque année (118). Europol estime également que près de 500000 migrants irréguliers entreraient annuellement dans l'Union européenne (119). La persistance de l'immigration irrégulière

(114) Voir : VENTURINI A., *Post-war Migration Patterns in Southern Europe, 1950-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

(115) Allocution de K. ANNAN à la conférence Emma Lazarus sur les mouvements internationaux d'êtres humains, Columbia University, New York, 21 novembre 2003 [notre traduction].

(116) Expression tirée de : WHTOL DE WENDEN C., «L'Europe migratoire», in ALIGISAKIS M. (dir.), *L'Europe face à l'autre. Politiques migratoires et intégration européenne*, Genève, Europa, 2003.

(117) Voir : NAKACHE D., «L'intégration économique régionale, un outil efficace de blocage de l'immigration illégale pour les États-Unis et l'Union européenne?», *op. cit.*

(118) Voir : PASSEL J.S., *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, Pew, Hispanic Center Report, mars 2005.

(119) Voir : Communication de la commission au Conseil et au Parlement européen, «Une politique communautaire en matière d'immigration», COM 2000/757 final, 22 novembre 2000. Voir aussi : MARIE C.-V., *Prévenir l'immigration irrégulière : entre impératifs économiques, risques politiques et droits des personnes*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2004, p. 12.

lière suggère une certaine autonomie des flux par rapport aux politiques dissuasives de maîtrise des frontières : aussi longtemps que persisteront les déséquilibres économiques et sociaux, les migrants continueront de venir dans les pays du Nord, au péril de leur vie.

b) *L'augmentation du danger du parcours migratoire*

La sécurisation des frontières produit, dans les zones de transit, une optimisation des obstacles naturels face à l'immigration irrégulière. L'objectif est de déplacer les flux informels de migrants vers des zones où la pression de la vigilance est mineure du fait de conditions géographiques et climatiques difficiles représentant des obstacles dangereux censés joués comme des éléments de dissuasion. Loin de réduire les flux migratoires, le résultat principal de cette stratégie est une augmentation de la violence à laquelle sont soumis les migrants. Ces derniers vont souvent choisir la route la moins contrôlée et celle-ci sera la plus dangereuse. Ces conditions sont propices aux attaques physiques et aux exactions : on le voit à la frontière sud du Mexique où sévissent des « chasseurs d'immigrants » (120).

c) *L'amoindrissement considérable des droits fondamentaux reconnus*

Le droit international et interne des droits de l'homme a reconnu à l'étranger des protections importantes (entre autres sur le fondement du principe d'égalité) (121). Mais on assiste à une érosion de ces droits du fait de politiques migratoires répressives. En Amérique du nord, une des conséquences pratiques de la frontière intelligente est l'établissement d'un accord de tiers pays sûr Canada-États-Unis (2002), qui oblige les demandeurs d'asile à déposer leur demande dans le premier des deux pays dont ils foule le sol : le Canada prive ces personnes d'un recours au système de détermination du statut de réfugié basé sur la Charte canadienne des droits et des libertés (1982) qui n'a pas son équivalent

(120) Voir : OJA M.S., « Illegal Immigration and Human Smuggling: Central America and Mexico », *op. cit.*, TAILLEFER G., « Immigration illégale – La troisième frontière américaine : Les « chasseurs d'immigrants » sévissent dans l'État mexicain du Chiapas », *Le Devoir*, 7-8 mai 2005.

(121) Voir : NAKACHE D., « L'intégration économique régionale, un outil efficace de blocage de l'immigration illégale pour les États-Unis et l'Union européenne? », *op. cit.*; CRÉPEAU F., NAKACHE D., « Controlling Irregular Migration in Canada : Reconciling Security Concerns with Human Rights Protection », *op. cit.*

aux États-Unis (122). En Europe, les clauses de réadmission des demandeurs d'asile déboutés et des migrants irréguliers, constituent des priorités dans les partenariats de l'UE avec les pays tiers, même avec la Chine, dont l'indifférence à l'égard des droits humains inquiète publiquement l'UE, et avec des pays qui ne sont pas signataires de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, comme la Syrie (123).

CONCLUSION GÉNÉRALE. DES PISTES D'AMÉLIORATION

Les politiques de migration de main-d'œuvre mises en place par les pays hôtes manquent de transparence : souvent fondées sur les besoins économiques ponctuels du pays hôte, elles ne garantissent pas une protection efficace des travailleurs migrants. À l'opposé, les politiques de lutte contre les migrations irrégulières sont relativement développées et imposent des obligations aux pays de départ ou de transit. Les résultats sont pourtant bien maigres eu égard aux objectifs recherchés, puisque l'immigration irrégulière persiste.

Comment expliquer les limites de ces politiques respectives ? Tout d'abord, les politiques migratoires des pays hôtes sont contradictoires : les biens, les marchandises et les capitaux circulent de plus en plus facilement, tandis que la circulation des personnes est de plus en plus difficile pour les plus pauvres et les moins qualifiés, c'est-à-dire ceux qui en ont le plus besoin et qui, de tout temps, se sont ainsi déplacés à la recherche d'une vie meilleure. Ensuite, les politiques migratoires des pays hôtes sont « à double face » : elles prétendent lutter contre l'immigration irrégulière, mais tolèrent le travail clandestin car il alimente un pan important de leur économie. Enfin, les politiques migratoires des pays hôtes sont incomplètes : elles ne recherchent pas l'intérêt réciproque de toutes les parties en cause, intérêt qui serait le fruit d'un consensus entre les institutions des pays en cause, dans le respect des droits des

(122) Voir : MACKLIN A., «The Values of the Canada-US Safe Third Country Agreement», *Caledon Institute Paper*, décembre 2003.

(123) A ce jour, l'UE a conclu des accords de réadmission avec Hong-Kong, le Sri Lanka, la Russie, l'Albanie et Macao, et est en négociations avec le Maroc, l'Ukraine, la Turquie, le Pakistan, la Chine et l'Algérie. Résumé de synthèse : OXFAM, «Territoire inexploré : L'Internationalisation de la politique d'asile de l'UE», 2005, p. 4.

migrants (124). Ces principes étant clairement posés, formulons quelques pistes d'amélioration pour l'avenir.

A. – *Reconnaître que la migration
est un phénomène complexe et permanent*

Il faut admettre, dans le discours politique et social, que, loin d'être une anomalie temporaire du système westphalien, la migration, par son ampleur, ses motivations, ses caractéristiques et ses répercussions, est un phénomène complexe et permanent de la condition humaine, une constante de civilisation et elle présente des défis incontournables pour tous les pays.

Un premier défi tourne 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.

Un second défi sera la pleine intégration de la politique migratoire dans la planification des pays hôtes : les migrations, même temporaires, entraînent des ajustements politiques et sociaux dans le domaine de la santé, de la protection sociale ou du développement international, qu'il faut prédire pour pouvoir en planifier les effets.

Un troisième défi réside dans l'impossibilité d'ouvrir et de fermer à volonté les vannes de l'immigration comme un robinet. Les gouvernements touchés par les migrations doivent donc accepter cette constatation issue de l'expérience du XX^e siècle et dépasser le simple rôle de « garde-barrière ».

En somme, « ils viendront ». La question qui se pose à nous est de savoir jusqu'à quel niveau de violence collective nous sommes prêts à aller pour les en empêcher. Devant cette complexité, il faut donc placer l'intérêt de l'humain au centre de nos préoccupations : « Nous avons fait appel à des « travailleurs invités », et ce sont des hommes qui sont venus » (125).

(124) Voir : NAKACHE D., « L'intégration économique régionale, un outil efficace de blocage de l'immigration illégale pour les États-Unis et l'Union européenne? », *op. cit.*

(125) Max FRISCH cité dans : OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, *op. cit.*, p. 123.

B. – *Encadrer l'action étatique par le droit*

Les États ont le pouvoir de déterminer leurs politiques migratoires. Ces politiques doivent cependant être appliquées dans un cadre juridique et normatif qui tienne compte des nombreuses protections offertes aux étrangers par le système international et régional des droits de la personne (126), au sein d'une conception moderne du droit selon laquelle la protection des droits fondamentaux prime toujours sur la raison d'État, sauf dans les cas limitativement prévus d'urgence nationale.

Un régime de migration fondé sur les droits repose en outre sur un ensemble de principes de bonne gouvernance, élaborés et mis en oeuvre par la communauté internationale, acceptables pour tous et susceptibles de servir de base à une action multilatérale concertée. L'État de droit (Rule of Law) est accepté comme principe d'organisation au plan interne et il faut l'imposer progressivement au plan international, où il a vocation à s'appliquer tout autant à la gestion des migrations qu'à l'encadrement juridique des investissements étrangers.

L'attribution d'un statut clair, uniforme et sûr résoudrait nombre de problèmes (127). Tous les travailleurs migrants doivent donc, indépendamment de leurs qualifications, se voir octroyer un statut de séjour qui leur permette, entre autres, de bénéficier des mêmes droits économiques et sociaux que les citoyens du pays hôte. Le travail clandestin doit en outre être fermement combattu (en augmentant les possibilités de migration légale) et condamné (en appliquant des sanctions lourdes à l'égard des employeurs concernés).

En fait, il convient d'appliquer aux étrangers ce que nous considérerions normal pour nous-mêmes, au plan de la responsabilité collective comme au plan de l'égalité. Il faut reconnaître la responsabilité des gouvernements dans le traitement des étrangers en conférant à ces derniers des recours accessibles pour faire assurer le respect de leurs droits. C'est ce que Monique Chemillier-Gendreau proposait déjà dans ses conclusions au colloque de Caen de la Société française de droit internationale en 1996 (128).

(126) Voir : CRÉPEAU F., NAKACHE D., «Controlling Irregular Migration in Canada : Reconciling Security Concerns with Human Rights Protection», *op. cit.*

(127) Voir : CARRERA S., FORMISANO M., «An EU Approach to Labour Migration : What is the Added Value and the Way Ahead?», *op. cit.*, p. 9.

(128) CHEMILLIER-GENDREAU M., «Conclusions générales», in Société Française pour le droit international, *Droit d'asile et des réfugiés*, Paris, Pedone, 1997.

1. *Un statut de séjour pour tous les travailleurs migrants temporaires*

Il faut reconnaître que la clandestinité est une situation inacceptable et que nos gouvernements portent une part importante de la responsabilité de sa création, par des politiques qui poussent à la marginalisation sans prévoir les passerelles qui permettent d'en sortir. On doit souligner l'importance de la stabilité du statut pour une intégration sociale réussie : la précarité empêche de se projeter dans l'avenir, de construire une vie pour soi et pour ses enfants. L'arbitraire est toujours un signe de rejet, de refus de l'égalité fondatrice de tous les droits. Le rejet arbitraire dans la clandestinité est une posture dont nous paierons chèrement le prix, en termes d'intégration, car le désespoir qui l'accompagne crée une méfiance durable envers toutes les institutions de l'État et empêche l'allégeance au régime politique démocratique lui-même.

Il faudrait dès lors accorder à tous les migrants admis à un emploi légal un statut de séjour, pour une période d'au moins un an, indépendamment de leur niveau de qualification. Ce statut devrait leur permettre :

- de voyager librement entre pays hôte et pays d'origine;
- de changer de travail durant leur permis de séjour, pour mieux s'adapter aux changements structurels du marché du travail (129);
- d'acquérir un statut de résidence permanente après 3-5 ans d'emploi ou de séjour (130).

Pour garantir une égalité entre travailleurs migrants et ressortissants nationaux pour les droits économiques et sociaux (en droit et en pratique) (131), il conviendrait de :

(129) *Ibid.*, p. 14. Voir aussi : UN Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world : New directions for action*, *op. cit.*, p. 18; ANGENENDT S., «La nouvelle politique d'immigration de l'Allemagne», *Note du CERFA*, 21 avril 2005; PAPADEMETRIOU D.G., O'NEIL K., «Efficient Practices for the Selection of Economic Migrant», *op. cit.*, p. 11.

(130) Sur ce point, les résistances européennes sont fortes car les pays européens ne s'identifient pas comme des pays d'immigration, obstacle majeur au développement de politiques migratoires proactives et de programmes d'intégration cohérents : MÜNZ R., «Migrants, labour markets and integration in Europe : a comparative analysis», *op. cit.*, p. 1.

(131) Ces suggestions s'inspirent majoritairement des recommandations formulées par : CHOLEWINSKI R., *Le statut juridique des migrants admis à des fins d'emploi – Étude comparative sur les législations et pratiques dans certains États européens*, *op. cit.*, pp. 92 et s.

- S’assurer que les droits économiques et sociaux sont également reconnus, avec un accent particulier sur l’accès au logement et aux soins médicaux.
- Accorder aux migrants employés l’accès aux allocations de chômage et s’assurer que ces indemnités n’entraînent pas la perte du statut de résidence et l’expulsion.
- Respecter le droit au regroupement familial rapide (132).
- Améliorer l’inspection du travail et créer des voies de recours accessibles sans risque aux travailleurs migrants au même titre que les nationaux.

2. Combattre l’immigration irrégulière par la migration légale et la sanction des employeurs

Le déplacement de migrants peu qualifiés vers des régions plus développées est orienté par des réseaux de passage puis de travail clandestins en raison de l’absence de catégories d’admission pour ce type de migrants. Nous ne pourrions supprimer toutes les formes d’immigration irrégulière, mais nous pouvons limiter la souffrance qu’elle crée, en changeant notre attitude d’acceptation tacite de la main d’œuvre clandestine, considérée comme soupape de compétitivité de nos économies soumises à de fortes concurrences asiatiques et latino-américaines. Il faut éviter le double discours qui consiste à réprimer durement les clandestins que l’on attrape tout en tolérant fort bien une activité clandestine que l’on estime essentielle à de nombreux secteurs de nos économies.

Sans croire donc que tout puisse être ainsi réglé, il faut accroître les voies de migration légale, en facilitant l’accès au pays hôte (133), et sanctionner lourdement les employeurs qui exploitent les migrants irréguliers.

(132) Voir : CARRERA S., FORMISANO M., «An EU Approach to Labour Migration : What is the Added Value and the Way Ahead?», *op. cit.*, p. 10; RICHE P., «Immigration. Aux États-Unis, un système qui a forgé le pays», *Libération*, 17 janvier 2005.

(133) Voir : OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, *op. cit.*, p. 70; ABELLA M.I., «Mondialisation, marchés du travail et mobilité», *Migrations Société*, 2002, pp. 181-194; CARRERA S., FORMISANO M., «An EU Approach to Labour Migration : What is the Added Value and the Way Ahead?», *op. cit.*, p. 7.

3. *Équilibrer les intérêts sécuritaires des États avec les devoirs de protection de tous*

La dégradation des droits des étrangers reflète l'idée selon laquelle, lorsque la sécurité ou la souveraineté sont en jeu, l'étranger ne devrait pas bénéficier des mêmes garanties que le citoyen. Dans toutes les périodes de crises, on s'en prend à l'étranger, au plus vulnérable dans l'opinion publique, à l'internationalement faible. Un des enjeux majeurs des politiques d'immigration est donc bien celui des limites que fixent les droits fondamentaux à l'exercice de la souveraineté des États. Rappelons deux principes.

Premièrement, l'«irrégularité» du migrant découle des règles fixant l'entrée et le séjour dans le pays hôte : leur violation ne fait de lui ni un criminel, ni un objet de non-droit.

Deuxièmement, la «sécurité» ne saurait être la justification absolue d'atteintes continues aux droits fondamentaux de quiconque : les nécessaires politiques de sécurité doivent comprendre de strictes limites – temporelles et matérielles – aux mesures qui restreignent les droits et libertés de tous. C'est à une tension permanente entre deux exigences apparemment contradictoires que doit s'attacher une véritable politique d'immigration (134).

C. – *Améliorer la régulation d'ensemble des migrations de main-d'œuvre*

Dans le système international actuel, il faut reconnaître que l'État conserve le pouvoir de décider qui entre et qui sort de son territoire. Mais ce pouvoir n'est plus absolu et il faut encourager les États à des pratiques qui respectent la dignité des individus.

1. *Accroître la coopération interétatique en tenant compte de toutes les parties en cause*

Une véritable politique migratoire doit être fondée sur une analyse des situations réelles et être menée conjointement par toutes les parties en cause en s'appuyant sur les intérêts de chacune d'entre elles. La coopération avec les pays d'origine est indispensable.

(134) Voir : NAKACHE D., «L'intégration économique régionale, un outil efficace de blocage de l'immigration illégale pour les États-Unis et l'Union européenne?», *op. cit.*; CRÉPEAU F., NAKACHE D., «Controlling Irregular Migration in Canada : Reconciling Security Concerns with Human Rights Protection», *op. cit.*

De la même manière que nous gérons le marché intérieur de la main d'œuvre, il faut promouvoir une «gestion des migrations» de main-d'œuvre au moyen d'accords bilatéraux et multilatéraux entre pays d'accueil et pays d'origine, à forte dimension normative – c'est-à-dire offrant entre autres des recours aux individus concernés – et traitant des migrations sous divers aspects : admission légale, sécurité sociale, incitation à l'investissement productif des remises de fonds, transferts de capitaux et de technologies par les migrants, intégration dans le pays hôte, reconnaissance des acquis éducatifs et professionnels, *etc.* (135). Les processus consultatifs interétatiques – telle «l'Initiative de Berne» du Symposium international sur les migrations de juin 2001 – doivent aussi être encouragés (136).

La crainte que les travailleurs migrants fassent concurrence aux travailleurs nationaux n'est soutenue par aucune étude empirique. Les travailleurs temporaires étrangers sont généralement utilisés plus comme un complément que comme un substitut à la main-d'œuvre locale. Les migrants ont tendance à se concentrer dans des secteurs et des régions caractérisés par des pénuries de main-d'œuvre, par exemple dans certains domaines de la santé, de l'éducation, des technologies de l'information, de la restauration et de l'agriculture. La concurrence est par conséquent limitée (137).

«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 (138)».

(135) Cette proposition est tirée du «Plan d'Action pour un marché équitable en faveur de 86 millions de travailleurs migrants» (OIT), adopté lors de la 92^e session de la Conférence internationale du Travail, en juin 2004. Voir aussi : OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, *op. cit.*, p. 16.

(136) L'Initiative de Berne est un processus consultatif entre États dont le but est l'avènement d'un meilleur système de gestion des migrations aux niveaux régional et mondial grâce à la coopération entre les États. Le résultat le plus important du processus a été l'adoption de l'Agenda international pour la gestion des migrations, lors de la deuxième Conférence de Berne (16-17 décembre 2004).

(137) Voir : NIESSEN J., «La gestion globale des migrations et l'application du régime de l'AGCS : quelles perspectives?», *op. cit.*, p. 14.

(138) OIT, *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, *op. cit.*, p. 45. Voir aussi : CARRERA S., «What does free movement mean in theory and practice in an enlarged EU?», *European Law Journal*, novembre 2005; BIGO D., «Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease», *Alternatives*, 2002, pp. 63-92.

Il y a donc peu de raisons de ne pas ouvrir les canaux de l'immigration légale à un plus grand nombre de personnes, dans des statuts stables qui leurs donnent des choix véritables. Il faut ainsi concevoir des programmes d'immigration sélectionnée, conçue comme une opportunité offerte à un individu et à sa famille de transformer leur vie et celle de leurs enfants, et non comme une manifestation d'un néo-colonialisme qui ferait systématiquement fi des « besoins » des pays d'origine : nous serions choqués que l'on nous interdise de quitter nos pays occidentaux au motif que ces derniers auraient besoin de nous et il n'existe aucune raison pour que cette indignation nous soit exclusive.

Il faut au contraire faire de la migration et de la circulation un atout économique clef, comme le démontrent les exemples de la libre circulation des personnes en Europe et les succès de la région de Bangalore en Inde.

2. Souligner les effets bénéfiques de la migration de main-d'œuvre pour le pays hôte

Les autorités des pays hôtes doivent adopter des discours publics qui soulignent l'apport positif des travailleurs migrants sur le marché de l'emploi. D'autant que les pénuries de main d'oeuvre vont s'accroître dans les prochaines années à un rythme fulgurant dans les pays industrialisés (notamment Japon et Europe). Un grand nombre des secteurs touchés par la pénurie devraient relever du domaine des services auxquels les populations vieillissantes feront de plus en plus appel. Or, dans ce secteur, il n'existe pas de substitut au travail humain et les migrants sont de plus en plus nombreux.

Face au discours sécuritaire sur la « menace migratoire », il faut construire un contre-discours idéologique – discours qui puisse devenir fondateur pour nos sociétés – sur la valeur du pluralisme dans tous les domaines : économique, social, culturel, politique, *etc.* Les sociétés dynamiques sont les sociétés ouvertes, qui savent faire leurs différences et qui, dès lors, savent attirer des individualités qui les choisissent pour y construire leur avenir économique et social.

Seul ce discours et sa traduction institutionnelle et normative, par la prégnance du principe d'égalité de dignité de chacun dont ils sont porteurs, peuvent enfin permettre de libérer les normes juridiques de leur instrumentalisation sécuritaire actuelle, pour nous protéger également tous.