

CHAPITRE I

GESTION DES MIGRATIONS ECONOMIQUES : VERS UN BIEN-ETRE SOCIAL ET ECONOMIQUE

1. *Introduction*

41. Les migrations internationales en Europe se caractérisent par un nombre croissant de migrants et d'immigrés. D'une part, cette augmentation résulte à la fois du développement de la mobilité internationale de la main d'œuvre à l'ère de la mondialisation, de l'évolution des besoins et des structures des marchés nationaux du travail et d'une demande et d'une offre de plus en plus internationalisée de main-d'œuvre.

42. D'autre part, elle représente une réponse aux problèmes qui découlent du déclin et du vieillissement de la population dans les pays plus développés. Les pays européens, qui considèrent d'un œil nouveau le potentiel offert par les migrations économiques en termes de développement, sont de plus en plus favorables à une rationalisation des flux migratoires par le biais d'une approche globale de la gestion des migrations fondée sur la coopération entre pays de destination et pays d'origine.

43. De nombreux pays européens, parmi lesquels l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Autriche, le Danemark, la Belgique et le Portugal, sont devenus des pays de forte immigration de main d'œuvre et accueillent un nombre important de travailleurs étrangers temporaires et 30 à 40% d'immigrés permanents venus pour des raisons professionnelles³¹. En Europe centrale et orientale, la Slovaquie, la Hongrie, la République tchèque et la Pologne sont de nouveaux pays de destination pour les migrants économiques venant de l'est. La Russie accueille plus de 3 millions de travailleurs migrants déclarés et au moins deux fois plus de migrants non déclarés originaires des États de la CEI.

44. L'immigration en Europe s'inscrit dans la durée et elle se diversifie. Les anciens pays d'émigration comme le Portugal, l'Italie, l'Espagne et la Grèce sont aujourd'hui des pays d'accueil confrontés à de nouvelles formes de migrations. D'autres, comme la Roumanie et la Turquie, deviennent actuellement des pays d'immigration nette. La Roumanie, la Bulgarie et la Pologne, devenues pays d'accueil, sont amenées à faire appel à des travailleurs de pays voisins (Ukraine, Bélarus, Géorgie, Moldavie) et parfois de pays aussi lointains que la Chine. La mondialisation contemporaine et les fortes disparités démographiques sont associées à de profondes mutations dans la géographie des migrations et au développement de circuits migratoires. Par exemple, le Portugal joue à la fois le rôle de pays d'émigration, de pays de nouvelle immigration et de pays de transit vers d'autres destinations européennes, tout en étant un pays périphérique par

³¹ OECD: Gaining from Migration: Towards a New Mobility System, Jeff Dayton-Johnson, Louka T. Katseli, Gregory Maniatis, Rainer Mumz and Demetrios Papademetriou (OECD Development Centre, 2007).

rapport au noyau dur de la zone Euro³². Dans les années 1990, la République tchèque était un pays de transit très important dans le sens est-ouest. La position géographique de la Hongrie a fait d'elle une zone de transit et un pays de destination. Le rôle de transit des Etats baltes s'expliquerait par les réticences des migrants à s'installer dans des pays où l'intégration est réputée difficile³³.

45. Les Etats membres du Conseil de l'Europe comprennent des pays de destination, des pays d'origine et des pays de transit, certains d'entre eux remplissant même parfois les trois fonctions. La proximité géographique entre ces Etats et leurs frontières communes nécessitent la mise en place d'approches uniformes de la gestion des migrations. Les principes reconnus des droits de l'homme devraient servir de base à un dialogue avec les pays d'origine situés dans d'autres régions du monde afin de parvenir à concilier les intérêts des Etats, des sociétés et des migrants.

2. Demande du marché du travail et insertion des migrants

46. Les flux migratoires s'expliquent de plus en plus par des raisons économiques, qui sont des facteurs d'incitation et d'attraction. Les différences de revenus, de salaires, de travail, de régimes de sécurité sociale et de niveau de vie entre les divers Etats membres du Conseil de l'Europe et, dans une plus grande mesure, entre les pays de l'Union européenne et les pays tiers continuent à stimuler les flux migratoires des pays moins développés vers les pays plus développés. La segmentation des marchés nationaux du travail dans l'Europe des 15 et en Russie suscite une demande supplémentaire de main d'œuvre importée. Le vieillissement de la population et la part croissante des retraités incitent aussi à considérer les migrations comme un des moyens de couvrir la pénurie de main d'œuvre et d'accroître la production afin de stabiliser les régimes de sécurité sociale.

47. Le profil et la répartition des migrants répond relativement bien à la structure et à la demande du marché du travail des pays d'accueil. Les grandes migrations de travailleurs pour l'essentiel peu qualifiés des années 1950 et 60 vers l'Europe occidentale répondaient à la forte demande de main d'œuvre des secteurs des industries de transformation, de l'agriculture, de la construction et de l'énergie. Aujourd'hui, les migrations contribuent à combler des déficits de personnel importants dans le secteur des technologies de l'information, de l'ingénierie, de la construction, de l'agriculture et de l'agroalimentaire, de la santé, de l'enseignement, de la restauration, du tourisme et des services domestiques.

48. Sous l'angle le plus superficiel, le déficit de main d'œuvre pourrait sembler facile à couvrir par l'emploi des chômeurs qui représentent 6 à 9% de la population active dans les pays européens. Le chômage, cependant, est lié le plus souvent à des déséquilibres structurels sur le marché du travail. Même dans les pays où la population active est très mobile, l'augmentation de l'emploi ne se traduit pas généralement par une baisse équivalente du chômage. En outre, les données chiffrées de nombreux pays, parmi lesquels la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Russie, montrent que, compte

³² M. C. Pereira Ramos : "Travail et Circulations Migratoires – Le Portugal pays relais des migrations en Europe", in E. M. Mouhoud and J. Oudinet (eds.) *L'Europe et ses Migrants – Ouverture ou Repli ?*, (Paris, L'Harmattan, 2007b), pp. 215-270.

³³ C. Bayon, J. Blaha and E. Lhomel: "Nouveaux Etats membres – comment devenir pays d'accueil ?" in *Le Courrier des pays de l'Est* "Les politiques d'immigration à l'Est", No. 1060, March-Avril 2007, pp. 38-53.

tenu de la structure effective du chômage en termes de compétences et de qualifications, le nombre de personnes au chômage recrutées dans les secteurs à forte demande de main d'œuvre reste faible y compris pendant les périodes de forte croissance économique³⁴.

49. La majeure partie de la baisse anticipée de la main d'œuvre en Europe est attribuable à la diminution des groupes d'actifs les plus jeunes. En 2000, la corrélation entre le groupe des 20 à 39 ans et celui des 40 à 59 ans en Europe de l'Ouest et en Europe du Nord était de 1,1 ; en 2015, elle sera de 0,9. Depuis 2005, le groupe d'âge le plus élevé est devenue proportionnellement beaucoup plus large au sein de la main-d'œuvre intérieure en Europe. Cependant, les jeunes travailleurs qualifiés sont particulièrement importants pour assurer la compétitivité économique des économies contemporaines. D'après les estimations économiques, 80% des hautes technologies sont obsolètes en une dizaine d'années et ce sont les jeunes professionnels qui, pour l'essentiel, apprennent à maîtriser les nouvelles technologies. Dans beaucoup de cas, les employeurs préfèrent recruter des jeunes qualifiés au niveau local ou des travailleurs migrants au lieu d'assurer la conversion des membres plus âgés de leur personnel, en particulier ceux qui approchent de l'âge de la retraite³⁵.

50. Les migrants tendent donc à se concentrer aux deux pôles du marché de l'emploi, là où la demande de travailleurs étrangers est la plus forte : les emplois peu qualifiés du secteur secondaire, que refusent souvent d'occuper les travailleurs locaux, et les emplois qualifiés du secteur primaire, où l'économie fondée sur le savoir suscite une demande toujours croissante de techniciens qualifiés qui ne peut être couverte par la main d'œuvre nationale.

51. Depuis la fin des années 70, les analystes des migrations ont fréquemment cherché à expliquer la demande de travailleurs migrants sur le marché du travail à l'aide de la théorie *de la dualité du marché de l'emploi*³⁶. Dans les pays avancés, l'économie est segmentée entre un secteur primaire requérant d'importants investissements et un secteur secondaire gros consommateur de main d'œuvre. Le premier produit des emplois « du quatrième secteur » apportant notamment hauts salaires, stabilité, statut social et perspectives d'avancement professionnel, tandis que le second offre des emplois « subalternes » (demandant peu de compétences, mal payés, fatigants, voire dangereux et dégradants) que les travailleurs locaux se refusent souvent à occuper. En raison de l'amélioration de leur niveau éducatif et des possibilités de formation en général, outre le déclin et le vieillissement de la main-d'œuvre et d'autres facteurs, les travailleurs locaux des pays avancés se montrent de plus en plus sélectifs dans le choix de leur emploi et laissent souvent les emplois « secondaires » aux migrants. Les migrants provenant de pays à bas salaires sont disposés à accepter des emplois dans le secteur secondaire car les salaires qui y sont pratiqués restent plus élevés que ceux qu'ils toucheraient dans leur pays.

³⁴ ILO : International Labour Migration Survey, International Labour Office, Geneva, 2003.

³⁵ M. Abella: "Global Competition for Skilled Workers and Consequences" in C. Kuptsch and E. F. Pang (eds.) *Competing for Global Talent* (Institute for Labour Studies, ILO, Geneva, 2006); OECD: 459. Faire des migrations un atout : Pour un nouveau système de mobilité, Jeff Dayton-Johnson, Louka T. Katseli, Gregory Maniatis, Rainer Mumz and Demetrios Papademetriou (OECD Development Centre, 2007).

³⁶ M. J. Piore: *Birds of Passage: Migrant Labour and Industrial Society* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979).

52. Devenue la norme dans les grandes villes européennes, cette dualité du marché de l'emploi s'est étendue ces dernières années aux régions rurales des pays d'accueil. Il s'ensuit que si la part des emplois peu ou semi-qualifiés diminue dans les pays plus développés (en raison des nouvelles techniques de production et de la sous-traitance à l'étranger), d'importants déficits de main d'œuvre apparaissent dans un certain nombre de secteurs, surtout dans l'industrie agroalimentaire, la restauration et les services domestiques, qui peuvent être comblés partiellement par le recours aux travailleurs migrants.

53. Les petites et moyennes entreprises et certains secteurs économiques nécessitant beaucoup de main-d'œuvre n'ont pas la possibilité de délocaliser à l'étranger. Les réponses comprennent la rétrogradation de procédés de fabrication, la déréglementation et la flexibilité de l'emploi, en mettant davantage l'accent sur les mesures de réduction des coûts et de la sous-traitance³⁷. Dans un certain nombre de pays, ces mesures ne font en fait qu'accroître le nombre d'emplois au bas de l'échelle. Ces besoins en matière d'emploi ne sont remplies que partiellement ou pas du tout par les travailleurs nationaux en chômage, pour des raisons de salaire minimum, des conditions dégradantes et dangereuses, et / ou d'un statut dévalorisé des emplois et des secteurs.

54. Le vieillissement de la population – la « révolution grise » qui va être abordée dans la partie suivante – provoque d'une façon significative le développement de secteurs des services individuels moins qualifiés, en particulier les services des infirmiers, les soins à domicile ou à l'hôpital aux personnes âgées et aux handicapés (ainsi qu'aux enfants,), le ménage et autres services. Le nombre d'Européens disponibles ou disposés à occuper les emplois demandant beaucoup de travail et faiblement rémunérés reste de plus en plus en deçà de la demande, qui augmente rapidement.

55. La demande de travailleurs migrants favorise notablement les flux de main-d'œuvre et facilite l'intégration de migrants en situation irrégulière³⁸. Une étude de l'OIT couvrant quatre pays du Sud de l'Europe a montré que « les migrants occupent des emplois que les locaux refusent. C'est une simple question de substitution »³⁹. Elle a conclu qu'en général, les migrants ont été seulement en concurrence avec des catégories marginales de la population active nationale, et uniquement quand celles-ci n'avaient pas été suffisamment soutenues par les services sociaux ou se trouvaient dans les régions les moins développées des pays concernés⁴⁰.

56. Pour les emplois moins qualifiés, les employeurs recherchent des salariés qui n'exerceront pas de pressions sur les structures salariales. Etant donné qu'au moins dans un premier temps, les travailleurs immigrés ne remettent pas en cause le rapport entre les salaires et le statut social attaché à certaines professions, l'embauche de travailleurs migrants permet d'éviter les risques économiques – notamment l'inflation structurelle – provoqués par les travailleurs nationaux quand ils exigent des augmentations de salaire.

³⁷ L. Lean Lim: "Growing Economic Interdependence and its Implications for International Migration" in United Nations: Population Distribution and Migration, (New York, 1998), p. 277.

³⁸ L. A. Escobar: Emigration Dynamics in Mexico, Central America and the Caribbean, paper presented at 12th IOM Seminar on Migration, Managing International Migration in Developing Countries, Geneva, April 1997, p. 4.

³⁹ E. Reynieri: Migrants in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union, (Geneva, ILO, International Migration Paper No. 41, 2001).

⁴⁰ *Ibid.*

57. Pendant ce temps, les troisième et quatrième secteurs font fait aussi appel aux travailleurs étrangers car les économies fondées sur le savoir ont besoin de main d'œuvre qualifiée pour les industries émergentes et les industries avancées en plein développement. Les secteurs « recherche- développement » de nombreuses industries sont engagés dans une concurrence intensive pour trouver de nouvelles idées, de nouvelles approches et de nouveaux produits. Alors que les modes d'enseignement existants dans les pays européens ne répondent pas entièrement aux besoins des secteurs fondés sur le savoir qui sont en expansion, le recrutement de travailleurs qualifiés d'autres pays procure souvent un avantage supplémentaire en facilitant les avancées technologiques. Les spécialistes des technologies de l'information et de la communication, de l'ingénierie biologique, de la génétique ainsi que les gestionnaires de talent, les spécialistes du marketing, les ingénieurs et les architectes sont les bienvenus quelle que soit leur nationalité.

58. La demande croissante de travailleurs qualifiés dans des systèmes économiques fondés de plus en plus sur le savoir a conduit certains pays développés à se faire concurrence à l'échelle internationale pour la main-d'œuvre qualifiée. Cette concurrence s'est traduite par l'assouplissement de règles restrictives et par l'offre d'incitants pour attirer les meilleures compétences⁴¹.

59. Les domaines d'emplois qualifiés des migrants et des travailleurs locaux se recoupent, tandis que les migrants et les travailleurs nationaux peu ou non qualifiés sont généralement employés dans des secteurs différents du marché du travail. Dans le secteur de la restauration, par exemple, les migrants occupent en général des emplois peu qualifiés, alors que les travailleurs locaux sont le plus souvent employés dans les réseaux de restauration rapide ; dans le secteur du commerce de détail, les premiers sont employés dans le petit commerce, les seconds dans la grande distribution (supermarchés) ; dans le secteur de la construction, les travailleurs étrangers tendent à faire un travail à la journée et non qualifiés pour les entreprises de sous-traitances, alors que les travailleurs locaux sont employés par les entreprises de construction plus établies et plus fortement syndiqués.

60. Cependant, des différences existent entre migrants peu qualifiés et migrants qualifiés. Les migrants non qualifiés cherchent en général à gagner plus pour eux-mêmes et leur famille et sont souvent prêts à occuper n'importe quel emploi, tandis que les travailleurs qualifiés des pays pauvres peuvent être attirés à la fois par une plus grande reconnaissance professionnelle et un salaire plus élevé ; la possibilité de contribuer au développement de leur pays d'origine par des envois de fonds et le transfert de compétences ne les laisse pas non plus indifférents. La situation de l'économie et de l'emploi constitue l'un des facteurs les plus importants d'émigration, mais il ne faut pas sous-estimer d'autres motivations. Pour beaucoup d'hommes et de femmes, l'émigration est une fenêtre sur le monde qui leur permet d'assurer leur indépendance financière et personnelle⁴².

⁴¹ M. Abella: "Global Competition for Skilled Workers and Consequences" in: in C. Kuptsch and E. F. Pang (eds.) *Competing for Global Talent* (Institute for Labour Studies, ILO, Geneva, 2006).

⁴² OIM: *World Migration 2003: Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move*, (OIM: World Migration Reports Series, Volume 2, 2003).

61. La demande de main-d'œuvre étrangère est la principale locomotive des migrations, mais pas la seule. Les migrants internationaux d'âge actif qui arrivent en tant que réfugiés ou demandeurs d'asile, ou dans le cadre du regroupement familial, ont inévitablement besoin d'un emploi et se retrouvent sur le marché du travail. Ceux qui bénéficient d'opérations de régularisation peuvent déjà avoir un emploi. Une bonne utilisation de leurs compétences est un défi pour les politiques gouvernementales menées dans le domaine des migrations, de l'intégration et de la cohésion sociale. Il est courant que les réfugiés ayant des diplômes supérieurs soient engagés pour occuper des emplois peu qualifiés⁴³.

62. Les investisseurs et les entrepreneurs sont des catégories de migrants à qui des incitants à l'immigration sont souvent offerts. Ils sont censés apporter des capitaux et des technologies, créer des emplois, et souvent stimuler le développement des relations économiques et commerciales entre leur pays d'origine et leur pays de séjour. Par exemple, les hommes d'affaires indiens installés au Royaume-Uni alimentent la croissance des partenariats économiques entre les deux pays, et les Russes qui ont investi dans l'immobilier et les stations de repos en République tchèque ont encouragé le développement des flux touristiques en provenance de Russie à Prague et dans les zones de villégiature de la République tchèque.

63. Il apparaît dans de nombreux pays que les migrants de certains pays d'Asie (Chinois, Vietnamiens, Afghans, etc.) deviennent souvent des entrepreneurs, surtout dans la restauration, l'artisanat et les entreprises commerciales⁴⁴. L'esprit d'entreprise et le travail indépendant sont beaucoup plus répandus parmi certains groupes de migrants qu'au sein de la population locale. Au Royaume-Uni, la proportion de travailleurs indépendants parmi les travailleurs locaux est de 12,3%, alors qu'elle atteint 26,6% parmi les immigrés chinois⁴⁵. Cependant, il y a des raisons de penser que les migrants internationaux sont davantage intéressés par un emploi indépendant, car ils ont moins d'opportunités d'emploi en tant que salariés. Dans ce cas, le travail indépendant se présente comme une bonne solution de rechange au chômage bien qu'il laisse les migrants en dehors des apports économiques ordinaires. Les possibilités de mobilité sociale pour les petits entrepreneurs et les travailleurs indépendants sont généralement limitées à «une mobilité horizontale» donnant peu de chances de carrière.

64. Les réseaux et diasporas de migrants encouragent souvent des « niches » d'emplois occupées essentiellement par des travailleurs migrants. Les entreprises créées par des personnes issues de l'immigration sont assez nombreuses dans le secteur des transports, du nettoyage des rues et des bureaux, de la restauration, de l'hôtellerie, du

⁴³ OECD: "Part II: Matching Educational Background and Employment: A Challenge of Immigrants in Host countries" in *International Migration Outlook*, (SOPEMI 2007 Edition), p. 131-160.

⁴⁴ I. Pribytkova: "Transnational Labour Migration: Ukrainian Perspective" in K. Iglicka (ed.): in *The Transnational Security Challenges and Dilemmas for the European Migration Policy* (Warsaw, 2006); Ivakhnyuk, Irina: "Eurasian Migration System: Theoretical and Political Approaches" in V. Iontsev (ed.): *Migration and Development, Scientific Series, International Migration of Population: Russia and Contemporary World* (Moscow, SP Mysl, BL Print, 2007) Vol. 20, pp.81-99; F. Laczko, I. Stacher and A. Klekowski von Koppenfels: *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*. (The Hague, TMC Asser Press, 2002).

⁴⁵ D. G. Blanchflower: *Self-employment: more may not be better*, paper presented at the Conference on self-employment, Economic Council of Sweden. Contribution présentée à la Conférence sur l'emploi indépendant, organisée par le Conseil économique de Suède, mars 2004.

commerce de l'habillement et de la maroquinerie, et des services personnels (blanchisseries, soins de beauté, coiffeurs etc.).

65. Les migrants sont avant tout des personnes en âge de travailler, en majorité dans la tranche d'âge 20 à 45⁴⁶. Les ouvriers migrants temporaires peu qualifiés se déplacent en général sans leur famille (surtout les migrants non déclarés) bien qu'ils soient souvent mariés. C'est la principale raison de l'importance des envois de fonds à l'étranger. En revanche, plus de 90% des migrants très qualifiés, s'ils sont mariés, se déplacent avec leur famille⁴⁷ ou leur famille vient les rejoindre plus tard.

3. Genre et migration

66. Les différences de sexe qui étaient importantes dans les flux migratoires il y a dix ou quinze ans encore s'atténuent aujourd'hui en raison de la demande de main d'œuvre féminine dans le secteur des services : soins des enfants et des personnes âgées, services domestiques, hospitalité et divertissement. Les femmes constituent 53% du nombre total de migrants en Europe, taux le plus élevé par rapport aux autres continents⁴⁸. Elles représentent près de 45% des migrants temporaires en situation régulière et on estime qu'elles constituent un tiers du total des migrants travaillant sans autorisation (non compris l'industrie du sexe)⁴⁹. Dans certains pays, les femmes occupent une place prépondérante parmi les migrants : 73% des travailleurs migrants venant de Croatie en Allemagne, par exemple, sont des femmes. Les femmes migrantes sont employées principalement dans le secteur des services comme prestataires de service, aides-soignantes et employées de maison. Dans un certain nombre de pays européens, dont la France, l'Italie et l'Espagne, le secteur des services domestiques reste le pourvoyeur d'emplois principal pour les migrantes.

67. L'arrivée des femmes migrantes qui peuvent « partager » le travail à domicile avec la main-d'œuvre locale a un effet sur la structure du marché du travail local des pays développés en matière de taux d'emploi des femmes locales. La présence d'infirmières, de baby-sitters et de domestiques étrangères permet aux femmes des pays d'accueil de participer plus activement à des activités économiques et rémunérées en dehors de leur foyer.

68. Les restrictions sur l'admission et le travail touchent les hommes et les femmes migrants différemment. Par exemple, la plupart des voies légales de migrations offrent des possibilités de travail dans des secteurs en général dominés par les hommes. Les politiques sélectives fondées sur le genre et des règlements sur l'admission et l'entrée reproduisent souvent et renforcent encore plus les inégalités sociales, économiques et culturelles entre les hommes et les femmes migrantes, par exemple, le droit à l'entrée ne signifie pas nécessairement le droit au travail pour les femmes dans certains pays d'Europe occidentale. Les femmes migrantes sont donc encore plus marginalisées, elles

⁴⁶ Eurostat data: <http://epp.eurostat.cec.eu.int>.

⁴⁷ K. Gmaj and K. Iglicka: "Brain Drain or Brain Gain – a Global Dilemma" in *The Transnational Security Challenges and Dilemmas for the European Migration Policy* (Varsovie, 2006).

⁴⁸ Manuel OSCE/OIM/OIT pour l'établissement de politiques des migrations de main-d'œuvre efficaces dans les pays d'origine et de destination, édition CEI (2006), édition Méditerranée (2007).

⁴⁹ Forum mondial sur les migrations internationales, *Les migrations dans un monde interconnecté: nouvelles perspectives d'action*, Bruxelles, 2005.

n'ont souvent pas d'autre choix que la migration irrégulière, et sont exposées à des pires formes d'abus⁵⁰.

69. Néanmoins, la migration des femmes en général présente des avantages pour elles-mêmes et leurs familles ainsi que pour le développement de leur pays d'origine⁵¹, dans la mesure où une protection et d'autres mesures sont en place pour réduire les risques, l'exploitation et un traitement discriminatoire.

70. Toutefois de telles prestations sont souvent assez coûteuses, en particulier quand des enfants et la famille sont laissés derrière. L'absence de la mère ou parfois des deux parents est liée à l'échec scolaire, à des difficultés comportementales et à la délinquance des enfants mis en pension souvent chez des grand-parents âgés ou d'autres parents.

4. Facteurs démographiques

71. La pyramide d'âge de la population européenne évolue rapidement. Le vieillissement de la population – que les démographes appellent la « révolution grise » – est un processus aboutissant à l'augmentation de la part de la population correspondant aux personnes qui ne sont plus en âge de travailler. Un citoyen sur six de l'UE est aujourd'hui âgé de plus de 65 ans ; d'ici 2020, un Européen sur cinq et, d'ici 2050, un Européen sur quatre, ou peut-être même un Européen sur trois, sera à l'âge de la retraite et la moitié de la population aura plus de 50 ans.

72. L'évolution démographique de la main-d'œuvre, qui suit celle de la population en Europe est une source de préoccupation croissante pour les gouvernements et les décideurs. Le profil démographique des pays européens restera déterminé dans le proche avenir par la baisse de la fécondité et le vieillissement de la population. L'ampleur et la rapidité des changements qui en résulteront seront bien entendu variables selon les pays et les régions mais les tendances démographiques semblent claires et identiques dans la plupart des pays européens.

73. Les pays du Conseil de l'Europe ont été classés dans un rapport d'expert selon l'importance de l'immigration et de la croissance démographique naturelle dans leur taux d'accroissement général⁵², de la façon suivante :

- a. « diminution de la population due à la fois à une baisse de l'évolution naturelle et à une émigration nette (Estonie, Géorgie, Lettonie, Moldova, Pologne, Roumanie, Ukraine) ;
- b. diminution de la population due à une baisse de l'évolution naturelle non compensée par l'immigration (Bélarus, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Serbie-Monténégro) ;
- c. diminution de la population due à une émigration plus importante que l'accroissement naturel (Arménie, Ex-« république yougoslave de Macédoine ») ;

⁵⁰ *ibid.*

⁵¹ CMMI, *op cit.*

⁵² Salt John, Evolution actuelle des migrations internationales en Europe, Rapport du Conseil de l'Europe, Mars 2006, Strasbourg, p. 6.

- d. *accroissement démographique dû à la fois à l'évolution naturelle et/ou à l'immigration* (Andorre, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Finlande, France, Grèce, Irlande, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Saint Marin, Espagne, Suède, Suisse, Turquie et Royaume-Uni) ;
- e. *accroissement démographique dû à une évolution naturelle supérieure au solde migratoire négatif* (Albanie, Azerbaïdjan, Islande) ;
- f. *accroissement démographique dû à une immigration plus forte que la baisse de l'évolution naturelle* (République tchèque, Allemagne, Italie, Russie, Slovaquie, Slovénie) ».

74. Dans les pays d'Europe centrale et orientale⁵³, on observe une baisse naturelle annuelle de la population située entre -0,2 et -0,8%, qui s'accompagne souvent d'une perte nette due à l'émigration (Lettonie, Lituanie, Moldova, Pologne et Ukraine). Dans certains pays d'immigration, cette dernière compense la baisse démographique naturelle et permet une augmentation globale positive de la population (République tchèque, Slovaquie, Slovénie), tandis que dans d'autres, le solde net de l'immigration ne parvient pas à compenser pleinement la perte de population (Russie, Belarus, Croatie et Hongrie). Selon les projections, la population de l'Europe orientale diminuera de 22% d'ici 2050⁵⁴.

75. Les taux modestes de croissance démographique observés dans les pays de l'Ouest, du Sud et du Nord de l'Europe s'expliquent principalement par les taux de fécondité plus élevés des populations immigrées et l'afflux de nouveaux immigrés (France, Allemagne, Pays-Bas, Grèce, Portugal, Royaume-Uni et Italie). Les pays européens les plus petits connaissent pourtant les taux de croissance démographique les plus élevés, sous l'effet combiné de l'augmentation naturelle de la population et de l'apport net dû à l'immigration (Andorre, Luxembourg, Monaco et Islande).

76. L'augmentation des groupes de personnes ayant dépassé l'âge de travailler conduit à une baisse concomitante du nombre d'actifs. A la fin de l'année 2010, beaucoup de membres de la génération du « baby boom » auront pris leur retraite et dans la plupart des pays européens, la main d'œuvre connaîtra une diminution régulière. En France, par exemple, l'augmentation annuelle de la population active est passée de 200 000 personnes pendant la période 1985-1995 à 130 000 pendant la période 1995-2000 et à moins de 100 000 pendant les années 2000-2005. Après une brève période de stabilisation de la population active entre 2005 et 2010, il se produira une baisse rapide et irréversible. Dans certains pays européens, le recul de la population active a déjà commencé et s'accélère. En Italie et en Russie, le nombre des actifs diminuera de 10% entre 2005 et 2015 et cette baisse pourrait dépasser 42% d'ici 2050.

⁵³ Pour les sources statistiques utilisées dans le présent rapport, les régions géographiques sont définies comme suit : *Europe occidentale* : Autriche, Belgique, France, Allemagne, Irlande, Liechtenstein, Luxembourg, Monaco, Pays-Bas, Suisse, Royaume Uni ; *Europe du Nord (nordique)* : Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède ; *Europe méridionale* : Albanie, Andorre, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Grèce, Italie, "ex-République yougoslave de Macédoine", Malte, Monaco, Montenegro, Portugal, Saint Marin, Serbie, Slovénie, Espagne, Turquie ; *Europe centrale* : République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie ; *Europe orientale* : Bélarus, Moldova, Fédération de Russie, Ukraine, y compris les pays du Caucase : Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie.

⁵⁴ Population Reference Bureau: Population Data Sheet, (New York, 2007).

En Allemagne et en Belgique, la population active diminuera de 5% entre 2005 et 2015, puis de 10,6% jusqu'en 2025 et de 28,2% jusqu'en 2050. En Espagne, le nombre de personnes en âge de travailler baissera de 15 millions (41%) d'ici 2050. Les pays dont la population est encore relativement jeune comme l'Albanie, l'Irlande et la Turquie⁵⁵ sont les seules exceptions à cet égard.

77. Cette évolution de la structure démographique s'explique, d'une part, par la baisse systématique du taux de fécondité et, d'autre part, par le niveau élevé – et qui ne cesse d'augmenter – de l'espérance de vie dans la plupart des régions d'Europe. Le taux de fécondité a été divisé par deux depuis les années 1960 en raison de la plus grande participation des femmes à la vie active, de la valorisation croissante de la vie professionnelle et des exigences de carrière, et de l'évolution de la structure familiale. Dès les années 90, les taux de fécondité les plus faibles (1,15 à 1,20 enfant par femme en moyenne) ont été enregistrés en Italie, en Espagne et au Portugal. Selon l'Institut national de la statistique espagnol, le nombre moyen d'enfants par femme était de 1,37 en 2006, alors que les enfants nés de mère étrangère ont représenté 17% des naissances en 2006. D'ici 2050, l'Espagne sera au 3e rang mondial pour l'âge de sa population (OCDE).

78. A présent, l'Europe orientale et centrale sont les régions qui ont le taux de fertilité le plus faible. Entre 2005 et 2007, le taux de fécondité de tous les pays européens, à l'exception des Etats scandinaves (où il est en général le plus élevé), a montré une légère tendance à la hausse ; néanmoins, la pyramide actuelle des âges se traduira par un nombre de naissances peu élevé pendant les vingt prochaines années au moins et donc par une baisse du nombre de jeunes entrant sur le marché européen du travail.

79. Par contre, la France, selon l'Eurostat, contribue aux deux tiers de l'accroissement démographique de l'UE, ce qui résulte d'une véritable politique familiale et d'un taux de fécondité plus élevé, notamment parmi les populations d'origine immigrée.

80. La forte espérance de vie (80 ans en Europe de l'Ouest et 79 ans en Scandinavie et en Europe méditerranéenne) est le résultat remarquable des progrès médicaux et sociaux dans les pays développés ; cependant, des ressources financières et humaines sont nécessaires pour assurer le soutien social des personnes âgées. Le vieillissement de la population exige la réévaluation des besoins liés aux retraites, la réorganisation des services de soins et des modèles de consommation ainsi qu'un personnel supplémentaire pour s'occuper des personnes âgées. En Europe orientale, l'espérance de vie est plus faible (69 ans en moyenne), ce qui est dû principalement à un taux de mortalité masculine plus élevé. Toutefois, la tendance actuelle à la baisse de la mortalité liée à l'amélioration des soins de santé, associée à un taux de fécondité très faible, permet de prédire une augmentation de l'espérance de vie et un vieillissement accru de la population. Cela signifie que l'ensemble de l'Europe est confronté maintenant ou sera confronté dans un avenir très proche à des changements inévitables de la structure du marché du travail correspondants à l'évolution de la structure démographique, en particulier, la demande croissante de prestataires de services pour personnes âgées et de personnel paramédical pour les foyers de retraite.

⁵⁵ Nations Unies : Les migrations de remplacement : s'agit-il d'une solution au déclin et au vieillissement des populations? (New York, Division de la Population des Nations Unies, 2000).

81. Pour répondre aux problèmes de vieillissement de la population, un nombre croissant de pays développés se rabattent sur diverses stratégies susceptibles de compenser ou au moins de réduire la baisse absolue de la population en âge de travailler, ainsi : délocalisation des activités de main-d'œuvre et « exportation d'emplois » ; modernisation des technologies et renforcement de la productivité de la main-d'œuvre ; développement de l'emploi de différentes catégories, y compris les femmes et les groupes plus âgés. Ces mesures donnent effectivement certains résultats ; cependant, la situation varie selon les régions européennes : les pays du Sud de l'Europe, où la participation des femmes est encore faible, placent leurs espoirs sur cette réserve de main d'œuvre, par exemple, tandis que dans les pays nordiques, la participation des femmes a déjà atteint un niveau élevé et cette ressource est, par conséquent, pratiquement épuisée. Une autre stratégie pour compenser la pénurie de main d'œuvre sur le marché de l'emploi est le recrutement de main d'œuvre étrangère.

82. Cependant, l'*immigration de remplacement* – idée de remplacer numériquement la population autochtone en déclin par l'immigration – n'est plus aujourd'hui considérée comme une solution raisonnable, en raison notamment des problèmes potentiels qui résulteraient de l'afflux annuel de 1 à 13 millions d'immigrants nouveaux par an entre 2000 et 2050⁵⁶. En outre, l'immigration massive ne saurait renverser le processus de vieillissement de la population en Europe et pourrait susciter des difficultés encore plus graves à long terme au fur et à mesure que les populations immigrées connaîtraient elles-mêmes le processus de vieillissement⁵⁷.

5. *Contribution des migrants à l'économie et au bien-être social des pays d'accueil*

83. La plupart des travaux de recherche contemporains contribuent à démontrer que l'immigration en général contribue à la croissance économique et au développement.

i. Effet sur les salaires et sur l'emploi

84. L'analyse montre que l'effet de l'immigration sur le niveau de salaires et de l'emploi des travailleurs autochtones dans les pays d'accueil est en général insignifiant. Cependant, il peut y avoir effectivement des problèmes dans certains secteurs ou en ce qui concerne certaines catégories de travailleurs nationaux. Des recherches sur le Royaume-Uni concluent à l'absence de preuve significative d'un lien négatif entre l'immigration et les perspectives d'emploi et de salaires⁵⁸. En fait, la plupart des études mettent en évidence un effet positif de l'immigration sur la santé économique globale des pays d'accueil.

85. Le fait que les travailleurs migrants n'ont qu'un effet minime sur les travailleurs autochtones tient avant tout à ce que la plupart d'entre eux complètent la main-d'œuvre au lieu de la remplacer. Il est plus probable qu'ils concurrencent les migrants arrivés

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ D. Coleman: "Immigration and ethnic change in low-fertility countries: a third demographic transition in progress?" in V. Iontsev (ed.): Migration and Development, Scientific Series, International Migration of Population: Russia and Contemporary World (Moscow, SP Mysl, BL Print, 2007) Vol. 20, p.81-99.

⁵⁸ Ch. Dustmann et al: The local labour market effects of immigration in the UK, (London, Home Office, 2002).

avant eux plutôt que les travailleurs autochtones. Dans la plupart des pays d'accueil, la répartition professionnelle des migrants diffère considérablement de celle des travailleurs autochtones : en général, les immigrés occupent essentiellement les postes où il y a pénurie de main-d'œuvre nationale. De plus, certains migrants se spécialisent dans des activités spécifiques, liées à la main d'œuvre étrangère, comme la production de biens et de services qui n'existerait pas sans eux ou qui serait moins développée⁵⁹.

86. Une étude de l'OIT menée dans plusieurs pays d'Europe du Sud en ce qui concerne l'insertion des migrants sur le marché du travail, en particulier des migrants en situation irrégulière, a montré que «les migrants prennent des emplois que les locaux refusent. C'est simplement une question de substitution»⁶⁰. L'auteur a noté « Nous pouvons conclure que les migrants sont en concurrence avec uniquement une partie de la population active du pays d'accueil... quand elle n'est pas suffisamment soutenue par l'aide sociale, dans des secteurs spécifiques et / ou dans les régions les moins développées dans ces pays ».⁶¹

87. Il est difficile de dire si l'immigration aggrave ou non le niveau du chômage parmi les travailleurs autochtones, surtout quand elle entraîne une expansion économique. Dans certaines situations, comme les restructurations de sociétés lors desquelles des salariés autochtones (surtout les plus âgés et les moins qualifiés) sont remplacés par des travailleurs étrangers, le chômage s'aggrave. Cependant, les résultats d'une étude de l'OCDE réalisée dans certains pays entre 1984 et 1995 a conclu que rien ne prouve un effet négatif de l'immigration sur le chômage à l'échelle locale⁶². En fait, il arrive que l'immigration améliore l'emploi parmi les travailleurs autochtones en raison, par exemple, d'un développement de la production⁶³.

88. Le renforcement du capital humain des pays d'accueil par les migrants est important. Généralement, le niveau d'instruction des immigrés récents est plus élevé que le niveau moyen de la population autochtone dans son ensemble. L'emploi des immigrés joue un rôle clé dans la dynamique du marché du travail des pays d'accueil lorsque la croissance de l'emploi des immigrés est plus forte que celle du marché du travail. Aux Etats-Unis, par exemple, plus de la moitié des créations nettes d'emplois enregistrées au cours des dix dernières années concernent des personnes nées à l'étranger. Cela représentait 3,5 fois leur pourcentage de la population active totale en 2005. En

⁵⁹ Voir A. Linton: "Immigration and the structure of demand: Do immigrants alter the labour market composition of US cities?", in *International Migration Review*, (2002), Vol. 36, No. 1; S. Castles and G. Kosack: *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe* (Oxford and New York, Oxford University Press, 1984), cité dans : Assemblée générale des Nations Unies: *Migrations internationales et développement*, Rapport du Secrétaire général, A/60/871, 18 mai 2006, p. 46.

⁶⁰ E. Reynieri: *Migrants in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union* (Geneva, ILO, International Migration Paper No. 41, 2001).

⁶¹ Ibid.

⁶² OECD: *Trends in International Migration: SOPEMI 1997* (Paris, 1998) cité dans : OIT: *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, rapport VI de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, 92e session, Genève, 2004, p. 34.

⁶³ OIT: *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, Rapport VI, Conférence internationale du Travail, 92e session, 2004, p. 31.

Autriche, au Danemark, au Royaume-Uni, en Suède et dans les pays de l'Europe du Sud, le phénomène est plus marqué encore⁶⁴.

89. On s'accorde à penser que les effets de l'immigration sur les salaires sont minimes. Selon une étude réalisée en 1995 en Allemagne à l'aide de données d'un panel de ménages, une augmentation de 1% du nombre d'étrangers par rapport à la population totale avait eu un effet positif de 0,6% sur les salaires internes et entraîné un accroissement de 1,3% des revenus des travailleurs autochtones qualifiés⁶⁵. D'autres études ont fait ressortir des effets négatifs très faibles, des incidences légèrement positives pour les travailleurs autochtones qualifiés⁶⁶ ou une absence totale d'effets statistiques significatifs.

90. Les salariés locaux ayant des niveaux d'éducation et d'expérience comparables aux immigrés dans les pays d'accueil peuvent subir des effets négatifs dus aux migrations de main-d'œuvre comme une aggravation du chômage, une baisse des salaires ou un ralentissement de la hausse des rémunérations⁶⁷. Cependant, ainsi que cela a été noté ci-dessus, ces effets tendent à rester faibles. L'afflux de migrants peu qualifiés peut avoir une incidence plus marquée sur la baisse des salaires des travailleurs peu qualifiés déjà présents dans le pays d'accueil,⁶⁸ mais il peut en fait entraîner une hausse des salaires réels de la main-d'œuvre plus qualifiée en raison de l'augmentation de l'offre de produits provenant du secteur à bas salaires⁶⁹. Cependant, le nombre de travailleurs autochtones peu qualifiés est faible et ne cesse de reculer dans la plupart des pays à haut revenu⁷⁰.

ii. Incidences financières

91. La plupart des travaux de recherche actuels tendent à montrer que l'immigration favorise d'ordinaire la croissance économique et le développement. Les pays qui connaissent les flux d'immigration les plus importants - Etats-Unis, Canada, Australie et

⁶⁴ OCDE: 2007a.

⁶⁵ K. Zimmerman: Wage and mobility effects of trade and migration (London, CEPR Discussion Paper No. 1318, January 1995), cité dans : OIT: Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée, rapport VI de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, 92e session, Genève, 2004, p. 33.

⁶⁶ G. Hanson, K. F. Sheve et al.: "Immigration and the US economy : Labour-market impacts, illegal entry and policy choices", in T. Boeri, H. Hanson and B. McCormick (eds): Immigratin policy and the welfare system (Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 192), cité dans : OIT: Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée, rapport VI de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, 92e session, Genève, 2004, p. 33.

⁶⁷ OIM: *World Migration : Costs and Benefits of International Migration*, (Geneva, OIM: 2005), pp. 188.

⁶⁸ OIT: Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée, rapport VI de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, 92e session, Genève, 2004; Assemblée générale des Nations Unies: Migrations internationales et développement, Rapport du Secrétaire général, A/60/871, 18 mai 2006, p. 45.

⁶⁹ Ibidem, p. 32.

⁷⁰ Assemblée générale des Nations Unies: Migrations internationales et développement, Rapport du Secrétaire général, A/60/871, 18 mai 2006, p. 45.

Afrique du Sud - sont parmi ceux qui réussissent le mieux sur le plan économique. En Europe, l'Allemagne, la Suisse et le Luxembourg figurent parmi les plus riches ; or, ils ont les pourcentages de travailleurs migrants les plus élevés⁷¹. Selon une analyse statistique de quinze pays européens entre 1991 et 1995, chaque fois que la population a augmenté de 1% en raison de l'immigration, le PIB a progressé de 1,25 à 1,5%⁷². Bien que cela ne prouve pas de rapport de causalité, d'autres études indiquent que l'effet des migrations sur le PIB peut être considérable si les compétences des migrants complètent celles de la population autochtone⁷³.

92. Une étude sur l'Espagne⁷⁴ montre qu'au cours de la période 1996-2006, 30% environ de l'augmentation du PIB était due à l'immigration. Celle-ci a provoqué une hausse du revenu par habitant en provoquant à la fois une augmentation de la population d'âge actif et une progression du taux d'emploi global au cours des dix dernières années. De même que dans d'autres pays d'immigration comme le Portugal, les immigrés d'Espagne sont des contributeurs nets à la sécurité sociale : près de la moitié de l'excédent budgétaire espagnol provient des cotisations des immigrés. Les migrations ont aussi des effets sur la demande et sur le marché des biens dans les pays d'accueil. Ainsi, l'augmentation de la consommation liée à la croissance démographique peut relancer la demande de main-d'œuvre et l'emploi.

93. Une étude de l'évolution des salaires et de l'emploi aux Etats-Unis liée à l'afflux de travailleurs migrants au milieu des années 1990 a révélé que l'avantage économique retiré de l'immigration était faible mais positif pour les pays d'accueil. Il peut augmenter si des facteurs externes interviennent, comme l'action des immigrés qui créent leurs propres sociétés ou l'effet d'imitation dû aux travailleurs locaux qui sont incités par les immigrés à être plus productifs. Il peut diminuer si ces facteurs externes sont négatifs, par exemple, en raison de la délinquance ou de la surpopulation des écoles⁷⁵.

94. Certains pays s'inquiètent de ce que les travailleurs immigrés bénéficient davantage des services publics et des services de protection sociale qu'ils ne contribuent sous forme d'impôts et de cotisations sociales. Un certain nombre de facteurs peuvent contribuer à confirmer ou à infirmer cette hypothèse, comme le montant des prestations accordées. Les prestations versées au titre de la protection sociale sont bien plus élevées pour les immigrés que pour la population locale notamment au Danemark, aux Pays-

⁷¹ OIT: *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, rapport VI de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, 92e session, Genève, 2004, p. 31.

⁷² S. Glover, C. Gott et al.: *Migration: an economic and social analysis* (London, Home Office, RDS Occasional Paper No. 67, 2001) cité dans : OIT: *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, rapport VI de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, 92e session, Genève, 2004, p. 31.

⁷³ H H. Brücker, G. Epstein et al.: "Managing migration in the European welfare state", in T. Boeri, G. Hanson and B. McCormick (eds), *Immigration policy and the welfare state* (Oxford, Oxford University Press, 2002) p. 120 cité dans : OIT: *Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée*, rapport VI de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, 92e session, Genève, 2004, p. 31.

⁷⁴ Sebastian, M. *Immigración y Economía Española: 1996-2006*, Oficina Económica del presidente, Madrid, 15 Nov. 2006.

⁷⁵ IOM: *World Migration : Costs and Benefits of International Migration*, Genève, 2005, pp. 188-90.

Bas, en Belgique, en France, en Autriche et en Suisse⁷⁶. L'âge d'arrivée dans le pays d'accueil peut aussi jouer un rôle. Selon une étude réalisée en Allemagne, par exemple, un salarié qui immigré à l'âge de 30 ans verse 110 000 euros au cours de sa vie active, tandis qu'un immigré arrivé avant qu'il ait un an constitue un fardeau de 60 000 euros nets pour les finances publiques⁷⁷. Le niveau d'éducation et de richesse peut aussi avoir une incidence : certaines études réalisées aux Etats-Unis ont montré que les immigrés avaient plus fréquemment accès à l'assistance publique et aux soins de santé gratuits que les ressortissants, car en moyenne, ils étaient moins bien formés et moins riches. Selon d'autres études, il est moins probable que les immigrés à bas revenus réclament des prestations sociales que les autochtones à bas revenus⁷⁸.

95. Dans certains pays, les études montrent que les prestations dont bénéficient les immigrés ne dépassent pas nécessairement leurs contributions. Selon une étude réalisée en 2000 en Australie, par exemple, les immigrés sont moins susceptibles que les autochtones de toucher des prestations sociales, surtout les catégories les plus jeunes⁷⁹. Une étude au Royaume Uni a montré que les recettes fiscales versées par la population d'origine étrangère étaient d'environ 10% plus élevées que les prestations dont ils bénéficient. Le *Home Office* estime qu'en 1999-2000, les migrants ont versé 31,2 milliards de livres d'impôts et touché 28,8 milliards seulement d'avantages et de prestations de l'Etat⁸⁰.

96. L'effet financier peut aussi être apprécié au niveau mondial. Alors que ce sont les migrants eux-mêmes qui retirent les avantages économiques les plus importants des migrations parce qu'ils obtiennent des revenus plus élevés, leur travail entraîne une augmentation du PIB mondial. Ainsi, l'OIM a noté en 2005 que si un million d'étrangers migraient et obtenaient un revenu moyen net égal à USD 10 000, le revenu mondial augmenterait de USD 10 milliards⁸¹. Une liberté de circulation plus grande de la main-d'œuvre à l'échelle mondiale accroîtrait à la fois les revenus mondiaux et rendrait leur répartition plus équitable. La Banque mondiale fait valoir que les avantages retirés des

⁷⁶ OIT: Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée, rapport VI de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, 92e session, Genève, 2004, p. 35.

⁷⁷ Ibidem, p. 35.

⁷⁸ M. Fix and J. Passel: *Trends in noncitizens' and citizens' use of public benefits following welfare reform: 1994-97* (Urban Institute, Washington DC, 1999) cité dans : OIT: Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée, rapport VI de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, 92e session, Genève, 2004, p. 35.

⁷⁹ B. Birrell and J. Jupp: *Welfare recipient patterns among migrants* (Canberra, Australian Department of Immigration and Multicultural Affairs, 2000), cité dans : OIT: Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée, rapport VI de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, 92e session, Genève, 2004, p. 36.

⁸⁰ C. Gott and K. Johnston: *The migrant population in the UK: Fiscal effects* (London, RDS Occasional Paper No. 77, 2002), cité dans : OIT: Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée, rapport VI de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, 92e session, Genève, 2004, p. 36.

⁸¹ OIM: *World Migration : Costs and Benefits of International Migration*, Genève, 2005, pp. 189.

migrations internationales, surtout pour les pays en développement dépassent les avantages attendus d'une libéralisation des échanges de marchandises⁸².

97. L'immigration stimule aussi les échanges internationaux, elle permet aux pays d'accueil d'établir non seulement des rapports commerciaux, mais aussi des relations culturelles, touristiques et diplomatiques avec les pays d'origine des immigrants. Les études montrent que le fait de restreindre la circulation des personnes entre les régions a un effet bien plus néfaste sur l'économie des pays développés que la limitation des échanges. L'immigration a aussi une influence sur le marché des biens et des services, car les immigrants et leur famille stimulent la demande.

iii. Qualité du climat social

98. Il faut que la société dans les pays d'accueil procède à certains ajustements sociaux pour accompagner l'afflux d'immigrants, car l'immigration modifie inévitablement l'identité nationale de la population, elle transforme la société et elle peut diviser la population active et segmenter le marché du travail⁸³. Certains pays comme le Canada s'adaptent de façon positive en acceptant la diversité culturelle apportée par les migrations. Dans d'autres, les migrations peuvent provoquer pour l'essentiel des tensions ethniques, déclencher un racisme et une xénophobie affichées et avoir des répercussions politiques⁸⁴. Le degré d'intégration véritable des immigrants dans leur pays d'accueil dépend des conditions sociales et économiques qui y règnent et de la mise en œuvre de politiques d'intégration efficaces.

6. Les populations migrantes en Europe

99. En 2004, le nombre total de non-nationaux vivant dans l'UE25, c'est-à-dire de personnes qui n'ont pas la nationalité du pays de résidence, était de 25 millions environ, soit un peu moins de 5,5% de la population totale de l'Union⁸⁵. En janvier 2006, selon le « Troisième rapport annuel sur les migrations et l'intégration » de la Commission européenne⁸⁶, le nombre de résidents de l'UE originaires de pays extérieurs était évalué à 18,5 millions, soit 3,8% de la population totale. Les populations immigrées les plus nombreuses dans l'Union sont les Turcs (2,3 millions), les Marocains (1,7 million), les Albanais (800 000) et les Algériens (600 000). L'immigration est le moteur de la croissance démographique de l'Union. Selon des estimations d'Eurostat pour 2005, cette croissance serait due à 85% aux migrations.

100. Il est difficile d'obtenir des données précises et comparables sur le nombre de travailleurs étrangers dans chaque pays européen en raison de méthodologies différentes de collecte des données ; la présence de travailleurs migrants irréguliers complique en

⁸² Assemblée générale des Nations Unies: Migrations internationales et développement, Rapport du Secrétaire général, A/60/871, 18 mai 2006, p. 45.

⁸³ OIT: Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée, rapport VI de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, 92e session, Genève, 2004, p. 41.

⁸⁴ OIT: Une approche équitable pour les travailleurs migrants dans une économie mondialisée, rapport VI de la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, 92e session, Genève, 2004, pp. 34-35.

⁸⁵ Eurostat, *Statistiques en bref, Populations et Conditions Sociales*, 8/2006.

⁸⁶ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/docs/com_2007_512_fr.pdf

outre le travail d'évaluation. Néanmoins, des estimations grossières sont possibles à partir des données générales existantes. Les pays qui ont des programmes actifs de contrôle de l'entrée des travailleurs, comme l'Irlande et le Royaume-Uni, ou qui organisent des campagnes de régularisation pour les migrants irréguliers, comme l'Espagne et l'Italie, enregistrent la plus forte augmentation du nombre des ressortissants étrangers. Par exemple, en Irlande, le nombre d'étrangers est passé de 96 400 en 1995 à 126 500 en 2000, et à 314 100 en 2006. En Espagne, ces chiffres sont respectivement de 416 300 (en 1995) de 923 800 (en 2000), et de 4 002 500 en 2006 ; en Italie, ils sont de 685 400, 1 270 500 et 2.670 500 pour les mêmes années⁸⁷.

101. En Europe occidentale, l'Allemagne et le Royaume-Uni sont les pays où l'on trouve le nombre le plus élevé de travailleurs étrangers. Beaucoup de pays européens, dont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, le Portugal et le Royaume-Uni semblent être des pays où l'immigration de main-d'œuvre est importante, avec près d'un tiers d'immigrés de type permanent arrivant pour des raisons professionnelles⁸⁸. À l'autre extrémité de la zone, la Russie, qui est le principal pays d'accueil des migrants venant des pays de l'aire postsoviétique, fait face à une évolution marquée des flux migratoires puisqu'elle reçoit plus de travailleurs migrants temporaires que d'immigrés permanents. Plus de deux millions de permis de travail ont été accordés en 2007 en Russie, mais les migrants irréguliers dans le pays sont encore plus nombreux.

102. Les migrations à caractère temporaire en Europe même et à destination du continent ne cessent de se développer. Elles englobent une grande variété de situations s'agissant des déplacements, des conditions et de leur durée. Ainsi elles concernent tant des travailleurs saisonniers, que des personnes mutées au sein de leur entreprise, des travailleurs sous contrat et des professionnels qualifiés.

i. Flux au sein de la zone de l'UE élargie

103. Les élargissements de l'Union européenne de 2004 et 2007 ont fortement influé sur l'évolution des migrations économiques en Europe, non seulement à l'intérieur de l'UE élargie mais aussi en relation avec les pays extérieurs. Ces élargissements ont fait entrer douze pays et environ 100 millions de personnes à l'intérieur de l'UE. En mai 2004, dix nouveaux pays sont devenus membres de l'UE : Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. Si les ressortissants de Chypre et de Malte ont immédiatement obtenu le droit de libre circulation et de travailler dans toute l'UE, des mesures transitoires ont été prises pour limiter les mouvements des ressortissants des huit autres pays (« 8 pays d'Accession » ou « A8 »). Pendant les deux premières années, seuls l'Irlande, la Suède et le Royaume-Uni ont accordé à ces nouveaux citoyens européens le libre accès à leur marché du travail (tout en limitant pourtant l'accès des travailleurs migrants provenant des pays A8 aux prestations sociales). En mai 2006, l'Espagne, la Finlande, la Grèce et le Portugal ont levé toutes les restrictions, suivis en juillet 2006 par l'Italie et en mai 2007 par les Pays-Bas.

104. L'Allemagne, l'Autriche et la France appliquent strictement les dispositions transitoires ; néanmoins, des travailleurs venant des États A8 entrent effectivement sur leur marché du travail avec des permis de travail, notamment dans le cadre d'accords

⁸⁷ Données d'Eurostat : <http://epp.eurostat.cec.eu.int>.

⁸⁸ OCDE (2007) *International Migration Outlook*. SOPEMI 2007 Edition.

bilatéraux. La France, par exemple, a accordé 1.600 permis de travail à des travailleurs polonais entre 2004 et 2006⁸⁹; l'Allemagne accueille tous les ans environ 250 000 travailleurs saisonniers de Pologne, qui sont employés surtout dans l'agriculture, dans le cadre d'un accord bilatéral⁹⁰; et dans les pays nordiques, des ressortissants des pays A8 (dont 55% de Polonais) sont employés dans certaines activités saisonnières, principalement dans l'agriculture et la sylviculture mais aussi dans la restauration, l'hôtellerie, le secteur du nettoyage et les services domestiques.

105. Le 1^{er} janvier 2007, deux nouveaux pays sont devenus membres de l'Union européenne, la Roumanie et la Bulgarie. Du fait des élargissements de 2004 et 2007, la présence des travailleurs migrants des nouveaux pays adhérents (et surtout de Pologne, de Lituanie, d'Estonie, de Lettonie et de Roumanie) se fait de plus en plus sentir dans les pays de l'Europe des 15, surtout au Royaume-Uni, en Irlande, en Espagne, en Italie et en Allemagne.

106. Au Royaume-Uni, plus de 508 000 demandes déposées dans le cadre du système d'enregistrement des travailleurs (*Worker Registration Scheme*) introduit spécialement à l'intention des ressortissants des pays A8 ont été approuvées entre la mi-2004 et la mi-2007. 58% de ces demandes émanaient de Polonais, suivis par les Lituanais (13%) et les Slovaques (11%). Le nombre de numéros personnels d'identification pour l'accès aux services publics délivrés à des ressortissants des dix nouveaux Etats membres de l'UE après l'élargissement montre qu'environ 362.172 sont entrés en Irlande entre 2004 et 2007 en Irlande⁹¹.

107. Après l'élargissement de 2004, les flux de main-d'œuvre ont augmenté au sein de l'Union, tandis que les flux venant de l'extérieur de l'UE sont restés stables ou ont même diminué dans certains pays sous l'effet des politiques visant à répondre à la demande de main d'œuvre étrangère sur les marchés du travail nationaux à partir des Etats membres de l'UE⁹².

ii. Flux au sein de l'Europe orientale

108. Aujourd'hui, l'Ukraine et la Fédération de Russie sont des pays d'émigration⁹³ et accueillent de nombreuses populations d'immigrés. L'Italie, l'Espagne et le Portugal sont d'importants pays de destination pour les Ukrainiens et les Roumains. En Europe orientale, le vieillissement de la population menace la croissance. Une grave pénurie de

⁸⁹ J. Dolvik and L. Eldring: *Status Report January 2006: The Impact of EU Enlargement on Labour Mobility to the Nordic Countries*, semi-annual Memo for a Working Group under the Labour Market Committee of the Nordic Council of Ministers, Oslo, 2006.

⁹⁰ B. Dietz and P. Kaczmarczyk: "On the demand side of international labour mobility: the structure of the German labour market as a causal factor of Polish seasonal migration" in *International Migration in Europe: New Trends, New Methods of Analysis*, Papers from the 2nd Conference of the EAPS Working Group on International Migration in Europe. Roma, Italy, 25-27 November 2004.

⁹¹ G. Hughes: *EU Enlargement and Labour Market Effects of Migration to Ireland from Southern, Central and Eastern Europe*, contribution présentée lors du Deuxième atelier de l'IZA sur les migrations 'EU Enlargement and the Labour Markets', Bonn, 7-8 septembre 2007.

⁹² Salt John, *Evolution actuelle des migrations internationales en Europe*, Rapport du Conseil de l'Europe, Mars 2006, Strasbourg.

⁹³ OCDE: 2007a, *op. cit.*.

main-d'œuvre est déjà constaté dans des pays comme la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie et la Russie. Selon un rapport de la Banque Mondiale⁹⁴, dans les vingt prochaines années la Russie va perdre 17 millions d'habitants et la Géorgie un cinquième de sa population d'ici 2027.

109. Les données concernant les pays d'Europe centrale et orientale montrent que la prévalence antérieure de déplacement souvent circulaires de petits négociants (venant d'Ukraine, de Russie et du Belarus pour aller en Pologne, en Turquie, en Grèce, en République tchèque et en Hongrie), caractéristique de la région dans les années 90, a progressivement cédé la place à une augmentation du nombre de travailleurs migrants temporaires, c'est-à-dire de personnes se rendant dans d'autres pays – Union européenne et Russie – pour un emploi rémunéré⁹⁵.

110. Autre conséquence de ces élargissements de l'Union européenne : la ligne de partage entre deux systèmes de migration – le système européen et le système eurasiatique qui couvre l'Eurasie post soviétique – est devenue plus marquée et correspond à la frontière orientale de l'UE. Avant l'élargissement de l'UE, entre 1990 et 2004, la réglementation relative aux déplacements transfrontaliers en Europe centrale et orientale était assez souple. Les nombreuses migrations économiques circulaires (migrations saisonnières et temporaires, petit négoce, etc.) en provenance d'Ukraine, de Russie, de Moldova et du Belarus et à destination de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie, de la Hongrie et de la Roumanie étaient devenues une source importante de revenus pour des millions de foyers pendant les années 90 dans les Etats de l'ex-URSS.

111. Après les élargissements de l'UE, ces migrations sont devenues plus difficiles lorsque les nouveaux adhérents à l'UE ont adopté de nouvelles règles de passage des frontières⁹⁶. Les migrations économiques entre les deux systèmes se poursuivent à moindre échelle, notamment dans le cadre des programmes de migration temporaire et de regroupement familial. Elles sont facilitées dans une certaine mesure par la présence de nombreux réseaux de migrants moldaves, ukrainiens, etc. dans les Etats membres de l'Union européenne.

112. En raison de leur croissance économique et de leur stabilité politique, la plupart des pays qui sont récemment devenus membres de l'Union européenne sont maintenant des pays de destination de migrants économiques « classiques » en provenance de

⁹⁴ M. Chawla, G. Betcherman and A. Banerji, A: *From red to gray: the third transition of aging populations in Eastern Europe and the former Soviet Union*, (World Bank, 2007).

⁹⁵ Voir par exemple : Ivakhnyuk, Irina (2006) *Migrations in the CIS Region: Common Problems and Mutual Benefits*. Contribution rédigée pour le symposium international sur les migrations internationales et le développement, 28-30 juin 2006. UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs, 28-30 June 2006.; I. Ivakhnyuk: "Russia – EU: Interactions within the Reshaping European Migration Space" in K. Slany (ed.): *International Migration: A Multidimensional Analysis*, (Cracow, AGH University of Science and Technology Press, 2005) pp. 217-250; A. Icduygu: *Turkey and International Migration*, SOPEMI Report (2006).

⁹⁶ A. Gorny and P. Ruspini (eds.): *Migration in the New Europe: East-West Revisited*, (New York, Palgrave-Macmillan, 2004.); I. Ivakhnyuk: "Russia – EU: Interactions within the Reshaping European Migration Space" in K. Slany (ed.): *International Migration: A Multidimensional Analysis*, (Cracow, AGH University of Science and Technology Press, 2005) pp. 217-250; I. Pribytkova: "Transnational Labour Migration: Ukrainian Perspective" in K. Iglicka (ed.): in *The Transnational Security Challenges and Dilemmas for the European Migration Policy* (Varsovie, 2006).

l'extérieur de l'Union,. La Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie enregistrent maintenant des gains nets de migration. On y trouve des travailleurs étrangers venant de pays plus à l'est qui travaillent (souvent illégalement) dans les secteurs de l'agriculture et du bâtiment ainsi que dans celui des services mal payés et demandant peu de qualifications : souvent, ils y remplacent les nationaux qui partent travailler en Europe de l'Ouest⁹⁷.

113. La Russie reste le principal pays d'accueil de la zone post soviétique ; elle accueille actuellement deux millions environ de travailleurs migrants enregistrés et un nombre de travailleurs migrants non déclarés estimé à plus de six millions. Ces dernières années, les migrants économiques d'Ukraine, du Belarus et de Moldova se tournent plus souvent vers les pays de l'UE à la recherche d'offres d'emploi ; cependant, les migrations économiques « traditionnelles » en direction de la Russie sont toujours très importantes. Les travailleurs migrants originaires d'Ukraine déclarés en Russie viennent en seconde place derrière les travailleurs venus d'Ouzbékistan.

114. Les pays du Sud du Caucase continuent de perdre de la main d'œuvre ; cependant, les facteurs d'incitation, qui auparavant étaient liés principalement aux conflits d'ordre ethnique, sont aujourd'hui purement économiques, en particulier l'ampleur du chômage et le niveau peu élevé des salaires. La Russie accueille à elle seule environ 600 000 migrants réguliers et irréguliers d'Arménie, environ 750 000 d'Azerbaïdjan et plus de 100 000 de Géorgie. Le rétablissement économique des pays du Caucase devrait cependant entraîner dans un très proche avenir une inversion des flux migratoires. L'Azerbaïdjan a connu pendant les années 2005-2007 le taux annuel de croissance du PIB le plus élevé du monde (plus de 30%). Le rétablissement du secteur du pétrole et du gaz, qui attire les investisseurs étrangers, favorise la création d'emplois et tire en avant l'économie. Le niveau peu élevé des salaires et les insuffisances du système de sécurité sociale empêchent pour le moment les expatriés azéris de rentrer dans leur pays.

iii. Flux de l'est vers l'ouest

115. L'axe est-ouest des flux migratoires en Europe a pris forme à la fin des années 1980 et au début des années 90, lorsque les Etats postsocialistes d'Europe et de l'ex-URSS se sont ouverts aux migrations internationales et ont dû faire face à la fois au départ d'une partie de leur population vers l'ouest et à de nombreux flux de transit en provenance des pays asiatiques vers les Etats de l'UE. Pendant les années 90, les migrations est-ouest étaient relativement faciles en raison de l'absence de contrôle aux frontières des Etats d'Asie centrale, de la « porosité » des frontières entre les anciennes républiques soviétiques et du régime transfrontalier simplifié avec la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie et la Bulgarie. La traversée des frontières communes de l'UE était plus difficile ensuite et nécessitait généralement l'aide de passeurs professionnels.

116. Pendant la période qui a précédé l'élargissement de l'UE, les frontières orientales des pays candidats à l'adhésion ont été renforcées par le biais d'une réglementation transfrontalière plus stricte et, après l'élargissement de l'UE, le transit vers l'ouest des migrants asiatiques, en particulier le transit clandestin, est devenu beaucoup plus difficile. De ce fait, les activités des organisations criminelles de passeurs et de trafiquants se sont intensifiées dans la région. Le détournement des flux irréguliers

⁹⁷ Salt John, *Evolution actuelle des migrations internationales en Europe*, Rapport du Conseil de l'Europe, Mars 2006, Strasbourg.

vers des filières nouvelles, moins contrôlées, pourrait expliquer en fait la baisse déclarée du nombre de migrants irréguliers.

117. Cependant, les migrations régulières est-ouest augmentent en nombre, tant à partir des pays les plus proches comme l'Ukraine que des Etats plus lointains comme la Chine. Des dizaines de milliers de titres de séjour et de permis de travail sont accordés à des ressortissants chinois et vietnamiens tous les ans en Italie, en Espagne, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Pologne et en République tchèque⁹⁸. Les Chinois, par exemple, représentent maintenant environ 43% de l'ensemble des migrants asiatiques en Espagne⁹⁹. Des migrants économiques ukrainiens viennent souvent combler certains manques sur le marché du travail des pays d'Europe centrale, les travailleurs locaux étant partis travailler en Europe occidentale ; le départ en grand nombre de chauffeurs de bus et de camions de Pologne en 2004-2005 au Royaume-Uni a ainsi entraîné un afflux de chauffeurs ukrainiens en Pologne. En Turquie, les employeurs locaux attirent de travailleurs étrangers des ex-républiques soviétiques d'Asie centrale et des pays du Moyen-Orient pour occuper des emplois dans les secteurs de l'agriculture et du bâtiment. Des femmes étrangères sont employées dans les services domestiques et l'hôtellerie, et dans le secteur du tourisme et des loisirs en Turquie¹⁰⁰. Dans le même temps, des ressortissants turcs partent travailler en Europe occidentale en s'appuyant sur la nombreuse diaspora turque qui y est présente depuis les années 60.

118. Dans le même temps, la Turquie, la Russie, l'Ukraine et les pays du Caucase restent des pays de transit irrégulier pour des milliers de personnes du Moyen-Orient (Iran, Irak, Afghanistan) et d'Asie et d'Afrique (Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, Nigéria, Somalie, Congo) qui sont en route vers les pays les plus développés de l'Occident. Certains de ces migrants de transit arrivent légalement avec des visas de tourisme, mais souvent ils se retrouvent en situation irrégulière, car ils restent au-delà de la validité de leur visa, ou essayent d'entrer dans un pays tiers sans documents de voyage valides. Le phénomène le plus inquiétant, c'est que pendant cette « période d'attente », certains entrent dans la clandestinité et travaillent sans être déclarés¹⁰¹.

119. En Asie centrale, le Kazakhstan, nouveau pays de destination, attire entre 500 000 et 1 million de migrants réguliers et irréguliers des pays voisins – Ouzbékistan, Kirghizistan et Tadjikistan –, ce qui fait de ce pays une destination de rechange à la Russie et à l'Europe occidentale¹⁰².

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ IOM: *World Migration 2003: Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move*, (IOM, World Migration Reports Series, Volume 2, 2003).

¹⁰⁰ A. Icduygu: *Turkey and International Migration*, SOPEMI Report, (2006).

¹⁰¹ A. Icduygu: "A Panorama of the International Migration regime in Turkey", in: *Revue Européenne des Migrations Internationales*. (Turquie, Aux Portes de l'Union Européenne, 2006), Vol.22, No: 3., pp.11-19; I. Ivakhnyuk: "Russia – EU: Interactions within the Reshaping European Migration Space" in K. Slany (ed.): *International Migration: A Multidimensional Analysis*, (Cracow, AGH University of Science and Technology Press, 2005), pp. 217-250.

¹⁰² Y. Sadovskaya: "International Labor Migration and Remittances in Central Asian Republics: Strategy for Survival or Development?" in: in V. Iontsev (ed.): *Migration and Development, Scientific Series, International Migration of Population: Russia and Contemporary World* (Moscow, SP Mysl, BL Print, 2007) Vol. 20, pp.38-46.

iv. Flux du sud vers le nord

120. Les pays du Sud restent d'importants partenaires de l'Europe en termes de migrations. 17% des étrangers installés dans les pays de l'UE (23 millions en 2005) sont originaires d'Afrique et 12% d'Asie. La réinstallation de personnes issues des anciennes colonies a cédé la place aux migrations économiques et les flux se sont considérablement diversifiés. Néanmoins, l'existence d'une forte diaspora indienne et pakistanaise au Royaume-Uni, algérienne en France, somalienne en Italie et congolaise en Belgique favorise la poursuite des flux migratoires en provenance de ces pays.

121. C'est sur le flanc sud que la « forteresse Europe » est exposée aux plus nombreuses tentatives d'entrer illégalement dans l'espace européen commun. Les migrants d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne, poussés par les mauvaises conditions économiques dans leur pays d'origine, partent à la recherche d'une vie meilleure en Europe en traversant la Méditerranée, souvent au risque de leur vie. De nombreuses tentatives sont surprises par la police des frontières mais d'autres migrants réussissent à pénétrer sur le territoire de l'UE. Les pays méditerranéens de l'Europe semblent être de plus en plus fréquemment la destination des migrants africains. La forte demande de main d'œuvre peu ou non qualifiée dans l'agriculture, le bâtiment et le secteur des services, l'existence d'un secteur informel important, les pratiques de régularisation, la proximité géographique et un climat favorable sont autant de facteurs incitant les migrants du sud à rester en Italie, en Espagne, en Grèce ou au Portugal au lieu de poursuivre leur voyage en direction des pays d'Europe occidentale ou nordique. Les flux de migration à partir du Sénégal et du Nigeria vers l'Espagne, par exemple, ont augmenté respectivement en moyenne de 25% et 15% environ par an entre 2000 et 2005¹⁰³.

122. Les pays du Sud sont aussi une source de migrants qualifiés. Les chercheurs de l'Afrique sub-saharienne sont employés au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Belgique; les techniciens et ingénieurs d'origine maghrébine sont nombreux en France et en Espagne, les médecins indiens et les infirmières venues du Botswana, du Malawi, du Nigéria et de Zambie jouent un rôle important dans le système de soins de santé au Royaume-Uni, ce qui fait naître de nouvelles inquiétudes sur la question de « l'exode des cerveaux ».

7. Questions de politique générale

123. Les migrations sont un phénomène complexe qui affectent l'économie, la composition et la performance de la main-d'œuvre, le présent et l'avenir de la société, et la cohésion sociale. C'est aussi un phénomène qui est abordé et, en fait, largement façonné par des pressions, des intérêts et des opinions contradictoires. La gestion des migrations nécessite donc une réaction active et cohérente de la part de l'État. L'élaboration des politiques pour réglementer les migrations et assurer une protection des migrants ainsi que respecter les préoccupations de la population d'accueil demande des mesures délibérées pour concilier les intérêts divergents ou les faire coexister. Autrement dit, on ne peut laisser aux seuls mécanismes du marché le soin de réguler les migrations.

124. Le principal défi politique est d'obtenir des avantages économiques et sociaux des migrations internationales - les migrations étant aujourd'hui principalement une

¹⁰³ OCDE (2007), Perspectives des migrations internationales: SOPEMI - Édition 2007, p. 46-47.

question de mobilité de la main d'œuvre et de compétences - par des moyens démocratiques et des instruments réglementaires tout en évitant de privilégier les mesures restrictives de contrôle.

125. Il faut donc concilier les pressions économiques visant à réduire la protection des droits et des conditions de travail des salariés étrangers afin de maintenir la compétitivité du coût de la main-d'œuvre, et la nécessité de faire respecter l'égalité de traitement et de non-discrimination pour garantir la cohérence du marché du travail, de la productivité de la main-d'œuvre et de la cohésion sociale.

126. Dans l'économie du savoir, les migrants qualifiés sont à même de doter les économies locales d'un avantage comparatif non négligeable. Le recrutement d'une main-d'œuvre qualifiée ne suffit pas à répondre à l'ensemble des besoins du marché du travail. Les migrants peu qualifiés sont aussi très demandés, notamment lorsque l'évolution démographique ne permet pas au marché du travail local de satisfaire la totalité de ses besoins de main-d'œuvre en raison de l'évolution démographique. Les exigences de flexibilité du marché du travail et de l'économie conduisent à faire appel aux travailleurs étrangers pour satisfaire les besoins temporaires de main-d'œuvre liés aux fluctuations cycliques de l'activité (travail saisonnier, sous-traitance, prestation de services).

127. Les formes que revêtent les migrations régulières dépendent fortement de l'évolution des politiques dans les pays d'accueil. Les possibilités offertes par les programmes officiels de migration de la main-d'œuvre restent en général limitées, mais un certain nombre de pays européens ont mis en place des filières de sélection des travailleurs migrants (en particulier les travailleurs qualifiés). Les migrants qualifiés entrent le plus souvent dans le pays de destination conformément à la législation en vigueur. Ils sont en général mieux adaptés au marché international du travail en raison de leur capital social et humain, qui facilite la recherche d'un emploi et aussi de leurs aptitudes linguistiques, de leur accès à l'information et des ressources financières dont ils disposent pour émigrer. Leur statut et la durée de leur séjour dans le pays de destination dépendent des programmes de recrutement de travailleurs étrangers qualifiés et, plus généralement, des politiques relatives aux travailleurs migrants.

128. L'accès des migrants peu qualifiés au marché du travail des pays développés est limité. Lorsqu'elles existent, les possibilités légales permettent aux migrants moins qualifiés de venir à titre temporaire, à court terme et, plus généralement, comme travailleurs saisonniers. Toutefois, la portée des programmes demeure limitée. Ils ne peuvent pas absorber tous les travailleurs migrants potentiels et ils sont d'une portée beaucoup trop étroite pour satisfaire la demande intérieure de main-d'œuvre étrangère. Cette situation contribue à faire persister les conditions favorables à l'entrée, au séjour et à l'emploi irréguliers¹⁰⁴.

129. Les politiques migratoires des pays d'origine influent aussi sur les formes des migrations économiques de leurs ressortissants. Si les Etats mettent en place des règlements limitant l'émigration, par exemple pour stopper une hémorragie de travailleurs qualifiés, ils peuvent être confrontés aux pires formes d'exode des cerveaux où les migrants potentiels partent malgré tout, en sachant qu'ils ne peuvent rentrer sous

¹⁰⁴ Boswell, Christina (2005) *Migration in Europe*, contribution rédigée pour le programme de recherche et d'analyse de politiques de la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI).

peine de sanctions. Dans ces conditions, il est douteux qu'ils transfèrent des fonds dans leur pays d'origine. Cependant, si les pays d'origine respectent le principe de liberté de circulation et acceptent l'idée que leurs ressortissants se rendent à l'étranger pour gagner de l'argent et revenir avec des économies et une amélioration de leurs compétences, les migrants gardent un sentiment d'appartenance à leur pays, ils soutiennent leurs proches restés sur place et cultivent l'idée d'un retour. En outre, si leur retour et leur engagement dans le processus de développement des pays d'origine est encouragé par le gouvernement, par des politiques économiques prospectives, des incitations à investir et des exonérations fiscales, leur expérience de migration va contribuer au progrès de leur pays.

130. La distinction entre les migrations permanentes et temporaires sur le seul critère de durée de séjour n'est guère possible parce que la réglementation sur les migrations et la durée des permis ont tendance à varier d'un pays à l'autre. Le facteur le plus décisif est le type de permis de séjour ; toutefois, dans de nombreux pays européens, même les migrants permanents reçoivent à l'entrée des permis de durée limitée, parfois de moins d'un an¹⁰⁵. Habituellement, les statistiques publiées comprennent des personnes admises définitivement en tant que migrants permanents au cours d'une année donnée, tandis que le nombre de travailleurs migrants temporaires est évalué sur la base des permis de travail délivrés.

8. *Recommandations politiques*

131. Les orientations les plus complètes et faisant autorité à ce jour sur les migrations de main-d'œuvre figurent dans le *Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre* publié en 2006. Les principes et les directives politiques reflétant les principes pertinents des normes internationales et la mise en œuvre des lignes directrices sont fondées sur des expériences pratiques réussies dans des pays de toutes les régions du monde. Les lignes directrices cadres ont été elles-mêmes élaborées et approuvées par le gouvernement et des experts des partenaires sociaux de toutes les régions du monde qui se sont rencontrés en novembre 2005.

132. Deux parties présentent des directives particulièrement pertinentes pour la formulation de politiques et de leur contenu. L'une porte sur la possibilité de développer les migrations régulières de main-d'œuvre, en tenant compte des besoins du marché du travail et des tendances démographiques, et d'identifier les principales orientations politiques, notamment :

- établir des systèmes et des structures permettant des analyses périodiques et objectives du marché du travail qui prennent en compte les questions liées aux spécificités de chaque sexe et qui incluent:
 - les dimensions sectorielle, professionnelle et régionale de la pénurie de main-d'œuvre et leurs causes, ainsi que les questions connexes se rapportant à l'offre de main-d'œuvre,
 - la pénurie de travailleurs qualifiés dans les pays d'origine et de destination, notamment dans le secteur public, le secteur de la santé et celui de l'éducation,

¹⁰⁵ OCDE : Perspectives des migrations internationales: SOPEMI - Édition 2007, p. 34.

- l'incidence à long terme des tendances démographiques, en particulier le vieillissement et la croissance démographique, sur la demande et l'offre de main-d'œuvre;
- établir des politiques transparentes applicables à l'admission, l'emploi et le séjour des travailleurs migrants fondées sur des critères clairs, dont les besoins du marché du travail ;
- le cas échéant, établir des politiques et procédures pour faciliter la circulation des travailleurs migrants au moyen d'accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux ;
- promouvoir la mobilité de la main-d'œuvre dans le cadre des mécanismes d'intégration régionaux ;
- faire en sorte que les dispositifs de travail temporaire répondent aux besoins du marché du travail en place, que ces dispositifs respectent le principe d'égalité de traitement entre les migrants et les travailleurs nationaux et que les travailleurs employés dans le cadre de dispositifs temporaires jouissent des droits fondamentaux et sociaux.

133. Une autre partie porte sur l'élaboration des politiques nationales en veillant à ce qu'elles soient cohérentes, efficaces et équitables. Les orientations générales comprennent les points suivants :

- faire en sorte que les politiques en matière de migration de main d'œuvre tiennent compte des spécificités de chaque sexe et traitent les problèmes et abus particuliers auxquels les femmes sont souvent confrontées au cours du processus de migration ;
- confier aux ministères du Travail un rôle clé en matière de formulation et d'élaboration de la politique, de gestion et d'administration des migrations de la main-d'œuvre pour faire en sorte que les considérations relatives au travail et à l'emploi soient prises en considération ;
- établir un mécanisme de coordination et de consultation entre tous les ministères, autorités et organismes intéressés par les migrations de la main-d'œuvre ;
- veiller à ce que les structures et mécanismes spécifiques de ces ministères soient dotés des compétences et capacités nécessaires pour élaborer, formuler et mettre en œuvre les politiques relatives aux migrations de la main-d'œuvre, y compris, lorsque cela est possible, une unité spéciale pour les questions concernant les travailleurs migrants;
- s'assurer que les ministères compétents ont les ressources financières et autres adéquates pour mettre en œuvre les politiques relatives aux migrations de la main-d'œuvre ;
- établir des procédures tripartites pour garantir que les organisations d'employeurs et de salariés soient consultées et que leurs points de vue sur les questions relatives aux migrations de main-d'œuvre soient pris en compte.

134. Parmi les recommandations politiques figurent aussi les questions suivantes :

- adopter des mesures pour faire en sorte que la législation nationale sur le travail et les lois et réglementations sociales nationales visent les travailleurs migrants des deux sexes, y compris les travailleurs domestiques et autres groupes vulnérables, en particulier dans les domaines de l'emploi, de la protection de la maternité, des salaires, de la sécurité et la santé au travail et des autres conditions de travail, conformément aux instruments de l'OIT pertinents;
- conclure des accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux pour offrir aux travailleurs migrants réguliers et, le cas échéant, à ceux qui sont en situation irrégulière, une couverture et des avantages en matière de sécurité sociale, ainsi que la transférabilité des droits à des prestations de sécurité sociale;
- adopter des mesures pour faire en sorte que les travailleurs migrants et ceux de leurs proches qui les accompagnent se voient accorder l'accès aux soins de santé et, au minimum, l'accès aux soins de santé d'urgence, et que les travailleurs migrants réguliers et les membres de leur famille bénéficient du même traitement que les nationaux en matière de soins de santé;
- étendre l'inspection du travail à tous les lieux de travail où des travailleurs migrants sont employés, afin de contrôler effectivement leurs conditions de travail et de vie et de superviser le respect des contrats de travail et, s'assurer que les autorités compétentes ont les ressources nécessaires et que les fonctionnaires de l'inspection du travail reçoivent une formation adéquate en ce qui concerne les droits des travailleurs migrants et les différents besoins des travailleurs et travailleuses migrants;
- renforcer les mesures visant à déceler et mettre en évidence les pratiques abusives auxquelles sont soumis les travailleurs migrants, y compris le harcèlement, la violence physique ou sexuel(le), les restrictions de déplacement, la servitude pour dettes, le travail forcé, les retenues de salaire, le paiement insuffisant ou retardé du salaire et des avantages, la confiscation du passeport, des pièces d'identité ou des documents de voyage et la menace de dénonciation aux autorités, en particulier dans les secteurs qui sont en dehors des domaines habituels de réglementation et de protection, tels que le travail domestique.

135. Le Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre et d'autres documents internationaux pertinents, en particulier le *Manuel OSCE-OIT-OIM sur la mise en place de politiques effectives des migrations de main-d'œuvre*, offrent des orientations politiques additionnelles et complémentaires, ainsi que des mesures administratives et pratiques pour donner effet à ces orientations politiques.