



Forum mondial sur la migration et le développement Manille, 2008

Manille, les Philippines, 27-30 octobre 2008

TABLE RONDE 2: LA MIGRATION SÛRE ET RÉGULIÈRE PEUT CONTRIBUER À ATTEINDRE DES IMPACTS PLUS FORTS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT

Document de travail pour la séance 2.1 de la Table ronde

Accroître les possibilités de la migration régulière¹

**Co-présidents:
Gouvernement du Bangladesh
Gouvernement du Canada**

**Mercredi 29 octobre 2008
15h00 – 18h.00**

1. Résumé

Conformément à l'objectif fixé pour la séance 2.1 de la Table ronde, ce document aborde les facteurs à considérer et les moyens pratiques qui pourraient être pris pour promouvoir les possibilités offertes par les programmes destinés aux travailleurs étrangers temporaires. Il s'agit de facteurs et moyens susceptibles de procurer un maximum d'avantages aux travailleurs migrants, employeurs, pays

¹ Ce document a été préparé par les co-présidents de la session, M. Brian Grant, Directeur général, Citoyenneté et Immigration Canada, Gouvernement du Canada, et le Dr. Rashid Hamid, Directeur général, Nations unies et Affaires Moyen Orient, Ministère des Affaires étrangères, Gouvernement du Bangladesh. Le document est partiellement basé sur les commentaires et contributions des gouvernements participant à la préparation de la table ronde 2.1, ainsi que des études et conclusions d'autres experts et d'organisations internationales. Le document vise à informer et faciliter les discussions de la table ronde 2.1 au cours de la FMMD de Manille en octobre 2008. Il n'est pas exhaustif dans la discussion du thème de la table ronde 2.1 et ne reflète pas les points de vue des organisateurs du FMMD, ni ceux des gouvernements ou des organisations impliqués dans le processus FMMD. Toute reproduction, partielle ou entière, de ce document, devrait citer la source.

sources et pays de destination, et d'instaurer ainsi ce qu'il est convenu d'appeler une solution qui ne fait que des gagnants (« win-win » situation). Le présent document indique à cette fin les caractéristiques fondamentales des programmes de gestion des travailleurs étrangers temporaires et précise les questions auxquelles les gouvernements et les autres parties prenantes doivent répondre. Il ne propose pas de réponses ni ne laisse entendre qu'il existe effectivement de « bonnes » réponses à ces questions. Chaque pays doit trouver des mesures adaptées à ses particularités juridiques, politiques et sociales. Les actuels programmes de gestion des migrations peuvent certes offrir des exemples, mais ils sont rarement entièrement transférables. Ce document traite néanmoins des principaux facteurs à considérer aux deux bouts du processus, le pays d'origine et le pays d'accueil, afin de faire accroître les possibilités de migration régulière susceptibles de profiter à tous les intéressés.

2. Contexte

Les différents programmes actuellement en place à l'intention des travailleurs migrants sont bien connus sinon toujours bien compris. Il s'agit notamment des programmes destinés aux travailleurs invités, aux travailleurs saisonniers et aux travailleurs étrangers temporaires, ainsi que des mécanismes de migration circulaire. Certains programmes, bien établis, sont assortis de cadres juridiques, de codes de déontologie et de réseaux de soutien. D'autres sont plus rudimentaires : ils comportent un mécanisme juridique autorisant le travailleur migrant à entrer légalement dans un pays donné, mais ils sont par ailleurs très limités si on les considère du point de vue de la structure et de la politique mise en œuvre. Il arrive aussi que des migrants travaillent dans des pays malgré l'absence des moyens légaux nécessaires à cette fin. Il est utile de reconnaître que l'absence de programmes bien établis pour les travailleurs étrangers et la limitation des possibilités de migration circulaire peuvent contribuer à accentuer la propension à immigrer de façon illégale ou irrégulière, et à augmenter la fréquence de ce phénomène.

Les travailleurs étrangers temporaires touchent habituellement un faible salaire, et beaucoup d'entre eux acceptent des emplois que les résidents rechignent souvent à occuper. Ces deux facteurs se traduisent par des économies pour les employeurs, puisque leurs charges salariales s'en trouvent réduites. Les gouvernements des pays d'accueil profitent également de la présence de travailleurs étrangers temporaires en raison des charges sociales versées et des contributions à la caisse de sécurité sociale. Ces travailleurs constituent également un atout économique pour les gouvernements de leurs propres pays. Par leurs envois de fonds, ils aident leurs banques centrales à consolider leurs réserves de devises et à renforcer leurs taux de change. Ils contribuent par ailleurs à relever le niveau de vie de leurs familles et à stimuler ainsi le développement économique de leurs pays d'origine.

Ces considérations ne sont toutefois pas d'une très grande utilité lorsqu'il s'agit de suggérer le moyen de favoriser des possibilités supplémentaires de migration régulière, surtout des programmes qui respectent les exigences de la loi,

répondent aux besoins des employeurs, assurent une rémunération équitable aux travailleurs, précisent les droits des travailleurs, et prévoient la possibilité de contribuer au perfectionnement des migrants dans leurs propres pays. Nous devons pour ce faire connaître plus en détail les éléments de base d'un programme de gestion des migrations.

Commençons par une définition. La table ronde 2.1 portera uniquement sur les migrations temporaires. Martin Ruhs en a donné une définition utile : « résidence et emploi prévus par le permis de travail, qui ne confère pas à lui seul le droit de demeurer en permanence dans le pays d'accueil ». Philip Martin ajoute que les programmes à l'intention des travailleurs migrants visent à adjoindre temporairement des travailleurs à la population active, mais non à encourager ces derniers à s'établir à demeure dans le pays d'accueil...

Qui migre dans le but de travailler et pourquoi? Les migrations temporaires concernent tous les niveaux de compétence, depuis le niveau très qualifié jusqu'au niveau peu qualifié en passant par le niveau semi-qualifié. Les données disponibles révèlent toutefois que les migrants temporaires sont en grande partie peu qualifiés et occupent des postes mal rémunérés que beaucoup, dans le pays de destination, sont peu disposés à accepter. L'émigration est motivée par des raisons très diversifiées : excédent de travailleurs dans le pays d'accueil, recherche d'un salaire plus élevé et de perspectives économiques plus intéressantes, ou simple curiosité concernant le travail ou la vie à l'étranger (p. ex. programmes vacances-travail). a

3. Parties prenantes

Qui sont les divers intervenants et que cherchent-ils à accomplir au moyen de la main-d'œuvre immigrante temporaire?

Gouvernements – Les gouvernements sont intéressés par les avantages économiques des migrations : ils permettent aux travailleurs étrangers temporaires de combler les pénuries de main-d'œuvre afin de réduire la pression sur le marché du travail ou les envoient à l'étranger pour disposer d'une source de revenus ou d'investissements, grâce par exemple aux envois de fonds. En matière de main-d'œuvre, les États ont tendance à se considérer soit comme des pays sources soit comme des pays d'accueil. La plupart sont cependant les deux à la fois.

Les gouvernements ont aussi intérêt à s'assurer que les non-citoyens vivant sur leur territoire s'y trouvent légalement et sont autorisés à y exercer les diverses activités visées, par exemple travailler. Ils protègent ainsi leur propre marché du travail et accordent toute l'attention voulue aux questions de permis et de reconnaissance professionnelle.

Les gouvernements gagnent également à garantir l'intégrité du milieu de travail par l'adoption, dans les domaines du travail et de la sécurité, de normes de base propres à mettre les travailleurs à l'abri de l'exploitation.

Il est également dans l'intérêt des gouvernements de garantir, comme cela leur incombe, que les individus qui entrent sur leur territoire ne constituent pas un danger pour la santé publique, ni ne présentent un risque pour des raisons liées à la sécurité ou à la criminalité.

Les gouvernements ont enfin avantage à assurer un traitement équitable à ceux de leurs ressortissants qui travaillent à l'étranger et à bénéficier eux-mêmes des dividendes du développement.

Employeurs – Les employeurs ont intérêt à recruter des travailleurs qualifiés qui peuvent s'acquitter de leurs tâches moyennant un coût minimal ainsi qu'à maîtriser les dépenses entraînées par la main-d'œuvre.

Travailleurs – Les travailleurs souhaitent en venir à gagner le plus d'argent possible, à acquérir expérience et nouvelles compétences, et cela sans être victimes d'exploitation. Les travailleurs veulent également préserver leur santé et leur sécurité tout en garantissant que les familles qu'ils ont laissées derrière eux utilisent au mieux les fonds qui leur sont envoyés pour améliorer leur bien-être, et surtout celui de leurs enfants.

Intermédiaires – Des intervenants peuvent jouer un rôle d'intermédiaire entre gouvernements, employeurs et travailleurs. Il peut s'agir notamment de représentants des travailleurs, comme les syndicats et les divers défenseurs des travailleurs, qui souhaitent surtout obtenir des employeurs et gouvernements qu'ils bonifient les avantages accordés à leurs membres. Les intermédiaires peuvent aussi comprendre des mandataires qui recrutent des travailleurs au nom d'employeurs, ou encore des personnes qui agissent au nom des travailleurs dans le cadre de la recherche d'emploi et des formalités d'immigration.

4. Anatomie d'un programme destiné aux travailleurs étrangers temporaires

Il y a fondamentalement deux moyens de promouvoir les possibilités de migration régulière : le premier est d'élargir les programmes en place; le deuxième, de mettre sur pied des programmes à l'intention des travailleurs étrangers temporaires lorsqu'il n'en existe pas.

L'établissement de tels programmes oblige les gouvernements intéressés à étudier diverses questions ou dossiers et à prendre des décisions, en tenant compte des coûts et avantages entraînés par la création de tout nouveau programme de ce genre. Il vaut la peine de se pencher sur ces considérations en raison de l'utilité pour tous les intervenants de mettre en place un système ordonné et transparent pour gérer l'entrée et la sortie des travailleurs étrangers. Dans le cas des pays d'accueil, l'adoption d'un système de gestion transparent peut permettre de mieux gérer les besoins de l'économie nationale en matière de travailleurs étrangers, et de réduire les coûts entraînés par l'exécution de la loi lorsque l'ampleur des migrations irrégulières diminue. Dans le cas des pays d'origine, l'adoption d'un tel système peut contribuer à réduire les coûts de transaction et de placement

entraînés par les programmes destinés aux travailleurs temporaires, et aider à faire face aux attentes des ressortissants qui travaillent à l'étranger.

En ce qui concerne les travailleurs, la transparence devrait se traduire par une prise de décisions éclairée. En connaissant les règles qui régissent le travail à l'étranger, peu importe le pays ou le détail des règles appliquées, les travailleurs devraient être plus à même de choisir le pays où ils souhaitent travailler et d'évaluer les coûts et avantages qu'il y a à travailler à l'étranger. Quant aux employeurs, un système de gestion transparent devrait leur assurer une source plus fiable et prévisible de travailleurs. Un tel système devrait enfin clarifier le rôle des intermédiaires ainsi que les responsabilités qui leur incombent.

Comme la plupart des gouvernements s'occupent des travailleurs étrangers temporaires – qu'ils entrent dans leur pays ou qu'ils en sortent –, il vaut la peine d'étudier leurs rôles. Voici certaines des questions qu'il convient de se poser :

i.) Dans le cas des pays accueillant des travailleurs étrangers temporaires :

Quels sont les objectifs du programme des travailleurs étrangers temporaires? Les programmes peuvent être conçus de manière à atteindre un certain nombre d'objectifs. Beaucoup visent principalement à répondre aux besoins en main-d'œuvre cycliques ou à court terme qui se présentent dans certaines régions ou industries. D'autres visent à officialiser le statut des migrants qui ont trouvé un emploi après être entrés illégalement au pays, ou à créer un bassin de candidats à l'immigration permanente. Peu importe l'objectif visé, l'un des principaux facteurs que les États doivent prendre en considération concerne la question de savoir s'ils disposent des mécanismes de surveillance nécessaires pour déterminer si leurs programmes ont atteint l'un ou l'autre ou l'ensemble des objectifs visés. Si l'objectif est de répondre aux besoins en main-d'œuvre, les États pourraient utiliser les informations les plus récentes ou les données prévisionnelles dont ils disposent sur le marché du travail national, régional ou local, afin de concevoir et administrer un programme de ce type. Les États auraient toutefois à décider de la façon d'intégrer de telles informations.

Les gouvernements devraient également tenir compte de leur capacité de déceler toute conséquence non voulue que pourrait entraîner leur programme destiné aux travailleurs étrangers. Le recours aux travailleurs étrangers temporaires pour combler des besoins en main-d'œuvre à court terme pourrait créer chez certains employeurs, ou des industries entières, une dépendance à long terme à l'égard de ces travailleurs. Il serait recommandé aux gouvernements qui souhaitent empêcher ce phénomène de mettre en place des mécanismes afin de surveiller l'effet de ces programmes sur le marché du travail.

Quelles règles juridiques s'appliquent aux personnes qui entrent dans un pays pour y travailler? Divers mécanismes peuvent régir l'admission des personnes : depuis l'application de quotas à certaines industries ou à certains ensembles de compétences « en demande » jusqu'à l'ouverture des frontières en fonction des

besoins des employeurs et de la capacité de l'État de traiter les personnes à admettre. Le contrôle sanitaire et de sécurité peut également faire partie des règles régissant l'entrée des étrangers souhaitant travailler à titre temporaire. Les moyens utilisés pour faire connaître et respecter les règles sont un aspect essentiel à prendre en considération. Les États pourraient juger bon d'étudier s'il convient que les employeurs, les intermédiaires et d'autres gouvernements contribuent à faire connaître et à faire respecter les règles régissant l'entrée et le séjour, la latitude qu'il y a lieu de leur laisser dans ce domaine ainsi que les mécanismes à mettre en place à cette fin.

Y a-t-il un fondement juridique transparent qui permette de décider qui peut entrer dans un pays donné et qui peut y travailler? Il pourrait s'agir d'une loi, d'un règlement ou d'une politique. Pour favoriser la transparence, il est essentiel de se demander si des mesures ont été prises pour obliger à rendre compte de sa décision la personne qui décide si l'étranger peut ou non entrer dans un pays donné pour y travailler. Il faut aussi se demander si l'étranger peut exercer un recours face aux décisions touchant sa capacité d'entrer dans un pays donné et d'y travailler. Il est en outre important de se poser la question de savoir si les citoyens de tous les pays devraient avoir des chances égales de travailler dans un pays donné. Il est également possible que certains pays préfèrent fonder leurs programmes sur des ententes bilatérales ou multilatérales ayant pour but de faciliter la venue de travailleurs temporaires issus de ces pays.

Quel est le statut juridique du travailleur migrant? La possibilité d'immigrer légalement suppose que le travailleur migrant disposera d'un statut juridique quelconque dans le pays d'accueil. Au moment de concevoir un programme à l'intention des travailleurs étrangers temporaires, l'État devra déterminer ce qu'impliquera ce statut, ainsi que la façon d'attester que l'intéressé en est titulaire. Par exemple, les travailleurs migrants obtiendront-ils des documents attestant qu'ils possèdent ledit statut? Les États devront aussi se demander s'il convient d'appliquer aux étrangers le principe du traitement national.

Quelles sont les restrictions qui s'appliquent aux travailleurs migrants? Pour répondre à cette question, l'idéal est sans doute de se reporter aux objectifs du programme. Pour répondre aux besoins à court terme sans pour autant créer une dépendance excessive à l'égard des travailleurs étrangers, la solution consiste souvent à limiter la période de séjour des intéressés. La plupart des programmes actuellement en vigueur autorisent les intéressés à travailler pendant une période allant de trois mois à cinq ans, les séjours plus brefs étant plus fréquents dans les secteurs caractérisés par un travail saisonnier. Les gouvernements pourraient juger bon d'étudier l'opportunité d'adopter des mesures qui permettraient aux travailleurs de prolonger la durée de leur séjour dans les cas où les besoins à court terme se prolongent au-delà de la période prévue. Parallèlement, les États devraient se garder de mettre en place des pratiques inefficaces en assujettissant le statut octroyé aux travailleurs à des examens qui ne cadrent pas avec les besoins en main-d'œuvre (p. ex. autoriser l'intéressé à travailler un mois alors que l'employeur a besoin de ses services pendant trois mois, puis obliger l'employeur

et le travailleur à se soumettre à une autre procédure pour obtenir une prorogation de l'autorisation initiale). Dans le cas des programmes subordonnés à la demande des employeurs, il se peut que les gouvernements doivent prendre une décision quant à la question de savoir si le travailleur devrait être lié à un employeur donné pendant toute la durée de son séjour ou s'il sera libre de changer d'employeur, d'occuper différents types de postes, ou de se déplacer au sein du pays ainsi qu'entre le pays d'accueil et son pays d'origine. À l'heure actuelle, la plupart des programmes exigent des intéressés qu'ils travaillent pour un employeur bien déterminé. Cette façon de faire se justifie lorsque l'employeur engage des coûts initiaux qui doivent être amortis pendant toute la durée du contrat de travail. L'autre solution – soustraire le migrant à toute obligation envers l'employeur – pourrait devoir être assortie d'un mécanisme de compensation à l'intention de l'employeur, pourvu que ce dernier ait assumé le coût initial. Cette mesure entraînerait des coûts supplémentaires pour le programme lui-même et en rendrait le fonctionnement plus complexe, mais elle serait profitable pour le travailleur et pourrait rendre le marché du travail plus compétitif.

À quels avantages les travailleurs migrants ont-ils droit? Cette question englobe les règles régissant la rémunération et l'imposition. Par exemple : les travailleurs migrants touchent-ils le même salaire que les travailleurs nationaux?; un salaire minimum est-il en vigueur?; les travailleurs migrants paient-ils un impôt sur le revenu ?; quelles sont les retenues effectuées sur le salaire aux fins de l'imposition du revenu et des prestations d'emploi?; dans quelle mesure les travailleurs migrants ont-ils accès aux services sociaux et de santé nationaux?; bénéficieront-ils d'une assurance-maladie ? En d'autres termes, quels avantages seront garantis au travailleur en contrepartie de son travail ? Les gouvernements devront s'interroger sur l'opportunité de respecter le principe du « traitement national », c.-à-d. accorder aux travailleurs étrangers les mêmes droits que ceux dont bénéficient les travailleurs locaux.

Le gouvernement doit-il réglementer ou autoriser les activités de mandataires étrangers ou nationaux qui recrutent des travailleurs à l'étranger? Les mandataires et recruteurs, autorisés ou autres, peuvent jouer un important rôle de facilitation dans le processus de migration temporaire. Toutefois, lorsque les mandataires ou recruteurs manquent de transparence, les migrants temporaires risquent être amenés à nourrir des attentes financières ou autres qui risquent à terme d'être déçues. Les travailleurs peuvent par ailleurs être contraints de payer des frais que le mandataire n'aurait pas clairement indiqués au début du processus, par exemple pour le recrutement, le transport ou l'hébergement. Une solution pourrait peut-être consister à réglementer la façon dont les recruteurs et intermédiaires communiquent toutes les informations pertinentes. Le salaire, les retenues, les avantages et les frais d'hébergement, ou les gains financiers nets, seraient ainsi stipulés dans un contrat qui constituerait une entente tripartite obligatoire liant l'employeur, l'employé et l'État. Ce dernier devra estimer la prime que la non-communication d'informations rapporte aux intermédiaires, ainsi que la façon dont les règlements peuvent instaurer une situation qui profiterait aux travailleurs étrangers, aux employeurs ainsi qu'aux intermédiaires. Il appartient toutefois à

l'État de prendre une décision quant à la mesure dans laquelle il gèrera l'activité de ces mandataires.

Comment donner suite au souhait du pays d'origine que ses ressortissants travaillant à l'étranger bénéficient d'un traitement équitable? Cela pourrait se faire dans le cadre des relations bilatérales et multilatérales habituelles, en autorisant ou en facilitant simplement la consultation des autorités consulaires, ou encore par la conclusion d'ententes en bonne et due forme précisant les responsabilités des intéressés ainsi que les voies de recours. Là encore, c'est aux États qu'il appartient de décider ce qui leur convient le mieux en fonction de leur situation juridique, politique ou économique particulière.

ii.) Pour les pays d'origine des travailleurs étrangers temporaires

Quel est l'objectif d'un programme conçu à l'intention des travailleurs étrangers temporaires? Voilà une autre question qui peut recevoir des réponses variées : réduire l'offre de main-d'oeuvre nationale excédentaire; bénéficier d'envois de fonds ; offrir des occasions de formation et de perfectionnement professionnel dans d'autres pays, ou envoyer des « ambassadeurs culturels » à l'étranger. Même si les réponses peuvent varier, comme lorsque le programme vise à importer de la main-d'oeuvre, les mécanismes dont dispose le gouvernement pour évaluer si le programme atteint les objectifs fixés devraient constituer une considération essentielle.

Comment l'objectif d'assurer un traitement équitable aux ressortissants travaillant à l'étranger sera-t-il atteint? Là encore, cet objectif pourrait être atteint par la prestation de services consulaires, dans le cadre de relations bilatérales et multilatérales avec le pays d'accueil, ou d'ententes en bonne et due forme. De plus, certains États ont entrepris d'offrir des séances d'orientation et d'assistance aux travailleurs avant leur départ, afin de les renseigner sur leurs droits et responsabilités à l'étranger.

Le gouvernement interviendra-t-il directement dans le recrutement de ses ressortissants qui travailleront à l'étranger ou réglementera-t-il l'activité des mandataires? Les mandataires peuvent avoir un effet positif et négatif sur l'expérience du travailleur à l'étranger. Il se peut que les gouvernements souhaitent étudier le rôle qu'ils pourraient jouer ainsi que les leviers dont ils disposent pour garantir que les mandataires ont un effet favorable.

Comment l'État peut-il tirer le mieux parti du temps que passe le travailleur à l'étranger ainsi que de l'expérience qu'il y acquiert ? Les envois de fonds, le perfectionnement professionnel ainsi que les interactions interculturelles sont des avantages dont les États pourraient tirer parti pour le profit de leur propre économie nationale. Les États pourraient souhaiter étudier la façon dont les envois de fonds pourraient être facilités ou affectés au développement durable ; les incitatifs à prévoir, en matière fiscale et de pension, pour les personnes ayant

acquis une expérience de travail à l'étranger ; ainsi que la façon dont ils peuvent être réintégrés à l'économie nationale à leur retour.

Comment seront gérés les coûts sociaux engendrés par le travail à l'étranger? La main-d'œuvre temporaire a connu une croissance spectaculaire ces dernières années. Elle devrait par ailleurs continuer d'évoluer et de prendre de l'expansion, en raison des tendances démographiques observées dans certaines régions, notamment l'Asie-Pacifique, qui abrite 59 % de la population mondiale d'âge actif (les 15 à 64 ans). Les coûts sociaux peuvent se manifester de multiples façons : enfants privés de parents; longue séparation des conjoints pouvant entraîner des taux élevés d'éclatement des familles; taux élevé de criminalité et résultats scolaires insatisfaisants chez les jeunes du fait d'une supervision minimale ou absente, etc. Là encore, la façon dont un pays décide de faire face à ces coûts dépend de sa situation particulière sur le plan politique, social et culturel.

5. Questions à débattre en table ronde

Cette discussion vise à approfondir l'étude des questions fondamentales à se poser lorsqu'il s'agit d'accroître les possibilités de migration légale offertes par les programmes destinés aux travailleurs étrangers temporaires. Les participants devraient être prêts à discuter des points suivants :

- Quelles sont les autres questions qui doivent entrer en ligne de compte au moment de considérer l'anatomie d'un programme destiné aux travailleurs étrangers temporaires?
Quelles normes les gouvernements peuvent-ils mettre en œuvre pour optimiser les avantages procurés par les travailleurs étrangers temporaires?
- Qu'est-ce qui constituerait un bon programme d'immigration temporaire, selon votre pays?
- En matière de migration temporaire, quelles sont les lacunes les plus urgentes des politiques de votre pays?
- Quel rôle le Forum mondial pourrait-il jouer pour combler ces lacunes?
- Quelle orientation convient-il d'imprimer aux futures discussions?