

Les travailleurs migrants, nouveaux non-citoyens du monde

PAR VICTOR PICHÉ

Le phénomène des migrations internationales pose en ce début de siècle des défis à la mesure des transformations sociales et politiques qui affectent l'ensemble des pays de la planète. En particulier, la mondialisation change radicalement la donne en ce qui concerne le rôle des migrations internationales et surtout la place dévolue aux travailleurs migrants. Nous assistons présentement à la mise en place d'un nouveau régime migratoire axé sur le refus de l'intégration citoyenne inscrit dans des programmes de travailleurs étrangers qui mettent l'accent sur l'aspect temporaire des permis de travail.

Ce nouveau contexte migratoire n'est pas sans contradictions. Nous en relevons trois ici, que nous présentons sous forme de paradoxes. Premier paradoxe : alors que la mondialisation des marchés de tout acabit (capital, biens, services, cultures, idéologies) exerce des pressions énormes sur la libéralisation de

la circulation des personnes et favorise une gestion mondiale des migrations, les États mettent en place des politiques migratoires de plus en plus restrictives au nom de la souveraineté nationale. Deuxième paradoxe : alors que les pays développés sont sous le « choc » démographique caractérisé par d'importantes pénuries de main-d'œuvre, les discours anti-immigration font rage, soit au nom de la sécurité nationale, soit au nom de valeurs nationales fondamentales à préserver. Enfin, troisième paradoxe : alors que le paradigme des droits de la personne, et en particulier des droits des travailleurs migrants, semble émerger comme discours important, les politiques migratoires s'orientent dans un sens contraire en octroyant le moins de droits possibles aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille.

Après avoir explicité davantage ces trois paradoxes, nous allons proposer une voie alternative de gestion des migrations internationales face au nouveau contexte mondial, axée sur la libre circulation des personnes et le respect des droits fondamentaux.

Paradoxe 1 : la souveraineté nationale versus la mondialisation

Durant tout le XX^e siècle, les politiques migratoires ont logé à l'enseigne d'un modèle unique basé sur la souveraineté nationale. En effet, les principes sous-tendant la gestion des migrations internationales sont devenus tellement prégnants que l'on peut parler d'un véritable paradigme dont les postulats sont considérés comme « allant de soi » et donc non discutables. Le premier postulat, qui constitue l'assise du paradigme, pose comme principe quasi absolu la souveraineté nationale au nom de laquelle toute politique migratoire doit d'abord et avant tout répondre aux intérêts nationaux. Le deuxième postulat, intrinsèquement relié au précédent, met en avant la primauté de la

sécurité nationale, préoccupation devenue omniprésente depuis les attaques du 11 septembre 2001.

Ce paradigme nationaliste et utilitariste est pourtant ébranlé par le phénomène de la mondialisation, le niveau national étant de moins en moins efficace en ce qui concerne la gestion des migrations internationales. En effet, l'État-nation est considéré comme incapable de contrôler efficacement les flux migratoires de façon unilatérale¹. La mondialisation affecte les migrations internationales sous au moins deux angles. Premièrement, on assiste présentement à une accélération des mouvements migratoires Sud-Nord due, d'une part, à la forte pression à l'émigration engendrée par l'accroissement des inégalités socio-économiques entre les pays du Nord et ceux du Sud et, d'autre part, aux nouveaux besoins en main-d'œuvre des pays du Nord (nous y reviendrons). Deuxièmement, il y a également une accélération des tentatives de mise en place d'une gestion davantage multilatérale des flux migratoires. La mondialisation a fait émerger de façon importante depuis le début des années 1990 une école de pensée qui revendique la nécessité de passer d'une gestion unilatérale et nationale à une gestion multilatérale et mondiale des flux migratoires². Il est clair que les années 1990 ont vu se multiplier les discussions multilatérales, qu'elles impliquent les gouvernements ou les grandes institutions internationales, en particulier dans tout le système des Nations unies³.

1. A. Dieckhoff, *La nation dans tous ses états*, Paris, Flammarion, 2000.

2. B. Gosh, *Managing Migration : Time for a New International Regime*, Oxford University Press, 2000.

3. H. Pellerin, « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale », *Choix*, vol. 10, n° 3, 2004, p. 1-30 et V. Piché, « Immigration, mondialisation et diversité culturelle : comment « gérer » les défis? », *Diversité urbaine*, 5, 1, printemps 2005, p. 7-27.

Malgré ces tendances globalisantes, les gouvernements des pays du Nord continuent, non seulement à revendiquer la mainmise absolue sur les politiques migratoires, mais à élaborer des politiques migratoires répressives et restrictives⁴. C'est là le premier paradoxe fondamental qui caractérise actuellement les migrations internationales.

Paradoxe 2 : les discours anti-immigration versus le « choc » démographique

Tous les pays développés font présentement face à un choc démographique caractérisé par le vieillissement de leur population et des taux de croissance démographique sur le point de devenir négatifs. De sérieux problèmes de main-d'œuvre sont d'ores et déjà à prévoir d'ici quelques années. Ainsi, selon une étude citée par le journal *La Presse*, « le Québec aurait besoin de 300 000 immigrants par année pour parer le choc démographique brutal qui frappera le marché de l'emploi d'ici cinq ans⁵ ». Dans ces conditions, la migration internationale devient la composante principale de la croissance démographique. Par exemple, pour la période 2000-2005 dans les pays développés, la migration internationale nette serait de 2,6 millions alors que la croissance naturelle (naissances moins décès) ne serait que de 1 million.

Dans ce nouveau contexte démographique et économique, la plupart des pays développés hésitent à ouvrir leurs frontières aux immigrants, et c'est là le deuxième paradoxe. D'une part, selon une compilation récente faite par les Nations unies, les tendances depuis 1976 vont plutôt dans le sens d'une

4. F. Crépeau et D. Nakache, « Controlling Irregular Migration in Canada : Reconciling Security Concerns with Human Rights Protection », *Choices*, vol. 12, n° 1, 2006, p. 1-39.

5. *La Presse*, 14 août 2008, p. A1.

restriction de l'immigration⁶. Par exemple, en 1976, 86 % des gouvernements affirmaient que leur politique allait dans le sens de maintenir les niveaux en vigueur et seulement 7 % pensaient les diminuer. En 2003, la proportion visant la réduction de l'immigration atteint 34 %. D'autre part, les discours anti-immigration et xénophobes de même que les pratiques discriminatoires sur le marché de l'emploi sont monnaie courante. Bref, comme l'affirme Legoux⁷, les craintes démographiques jouent contre les droits humains.

Paradoxe 3 : les droits des migrants versus la migration temporaire ou le refus de la citoyenneté

La réponse politique face aux problèmes de main-d'œuvre dépend des types de besoins. Pour la main-d'œuvre hautement qualifiée, les solutions passent parfois par des politiques d'immigration offrant la résidence permanente, comme c'est le cas par exemple dans les pays d'immigration comme le Canada, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il faut mentionner que plusieurs pays d'Europe envisagent actuellement de telles politiques. La tendance actuelle est de rendre de plus en plus sélectif, voire élitiste, ce genre de politiques. Par ailleurs, un volet « migrations temporaires », en lien avec les traités de libre circulation des biens et services, existe également pour faciliter la mobilité de la main-d'œuvre hautement qualifiée impliquée dans les services touchés par ces traités. Par contre, pour les besoins de main-d'œuvre moins qualifiée (manuelle), les gouvernements ont de plus en plus tendance à recourir à des programmes de migrations temporaires. Dans le cas de ce type de main-d'œuvre, les gouvernements sont réticents à octroyer

6. V. Piché, *op. cit.*

7. L. Legoux, « Les craintes démographiques contre les droits humains », dans Caloz-Tschopp, M.-C. et P. Dasen, (dir.), *Mondialisation, migration et droits de l'homme : un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 551-580.

aux migrants temporaires les mêmes droits que ceux octroyés aux nationaux et aux résidents permanents.

Cette tendance au recours à la migration temporaire est largement appuyée à l'échelle internationale par un consensus idéologique sur la pertinence de tels programmes. Tant la Commission globale sur les migrations internationales⁸ que le Bureau international du travail (BIT)⁹ font des recommandations en ce sens, basées sur le principe de l'offre et de la demande : d'un côté, il existe une « offre » de personnes « pauvres » qui ont un pressant besoin de revenus. De l'autre côté, une demande importante de main-d'œuvre se développe dans des secteurs d'emploi peu ou non qualifiés, qu'il est difficile, voire impossible, de satisfaire sur place. Bref, permettre à ces travailleurs d'avoir accès à des revenus appréciables fait l'affaire de tout le monde : les migrants, les pays d'origine et les pays de destination. Très récemment encore (2006), l'« Initiative internationale migration et développement », lancée par l'Organisation internationale des migrations (OIM) en collaboration avec le secteur privé, la Banque mondiale et certains gouvernements, argumentait en faveur d'une plus grande mobilité temporaire des travailleurs afin de faire face aux écarts croissants entre la demande et l'offre de travail.

Le Canada ne fait pas exception en ce domaine. Certes, historiquement, le Canada a toujours projeté une image de pays d'immigration et favorisé le recrutement de travailleurs étrangers par la voie de la sélection assortie de la résidence permanente.

8. Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world : New directions of action*, 2006.

9. International Labor Organization, *ILO Multilateral Framework on Labour Migration : Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration*, Genève, 2006.

Certes, un certain nombre de travailleurs temporaires sont entrés au Canada au cours des années 1970 et 1980, mais ce nombre est demeuré limité. Toutefois, depuis environ une dizaine d'années, cette image s'est considérablement transformée en raison des changements cruciaux du contexte économique et démographique dont nous avons parlé précédemment. De plus, les pressions des employeurs canadiens pour lier directement emplois et travailleurs sont à la base de la mise sur pied de programmes de travailleurs temporaires et de l'augmentation considérable de ce type de migrations au Canada¹⁰. Cette tendance va s'accroître dans l'avenir et le gouvernement actuel vient d'annoncer d'importants changements dans ce programme pour rendre plus facile et rapide le processus de recrutement, augmenter le nombre d'occupations « sous pression » et accroître la durée des visas (jusqu'à trois ans).

Parallèlement à ce mouvement vers la prolifération de programmes de recrutement de travailleurs temporaires, le paradigme des droits des migrants se développe de façon importante, surtout depuis les années 1990¹¹. En effet, ce paradigme des droits humains, y compris son application aux migrants et migrantes, trouve de nombreux lieux de promotion au niveau global, que ce soit par l'intermédiaire des organisations internationales comme le BIT et l'OIM, ou des organisations non gouvernementales. Il y a présentement une mobilisation importante à l'échelle internationale en faveur de la ratification de l'instrument clé en matière de droits des migrants, à savoir la Convention des Nations unies sur la protection des droits

10. V. Piché, « Une politique canadienne discriminatoire », *Relations*, n° 720, oct.-nov. 2007, p. 15-18.

11. V. Chetail, « Migration, droits de l'homme et souveraineté nationale : le droit international dans tous ses états », dans Chetail, V. (éd.), *Mondialisation, migration et droits de l'homme : le droit international en question*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 92-105.

de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Cette convention, adoptée en 1990, n'a été ratifiée qu'en 2003. Il faut souligner qu'aucun pays développé ne l'a encore signée, y compris le Canada, pour des raisons largement reliées au fait que le Canada ne veut pas octroyer aux travailleurs migrants certains des droits mentionnés dans cette convention¹². Quoi qu'il en soit, le droit international des droits de la personne est en rapide évolution et, paradoxalement, vient heurter de plein fouet les pratiques discriminatoires actuelles inhérentes aux programmes de travailleurs temporaires. En particulier, ces programmes créent une nouvelle catégorie de non-citoyens puisque les travailleurs temporaires n'ont droit ni à la résidence permanente ni à la réunification familiale. De plus, il s'agirait d'une nouvelle forme d'esclavage dans la mesure où les travailleurs sont rattachés à l'employeur, c'est-à-dire n'ont pas le droit de changer d'employeur. Malgré les nombreux cas d'abus reconnus, les travailleurs n'ont toujours pas le droit d'être entendus par un organisme indépendant. Bref, les programmes de migration de travailleurs temporaires constituent le pire scénario par rapport aux droits de la personne. Cela est d'autant plus paradoxal que, par ailleurs, les pays développés se présentent comme les champions des droits humains.

Le droit de migrer : une utopie ?

En matière de migrations internationales, le paradigme des droits humains implique au moins deux droits fondamentaux. Premièrement, au droit à l'émigration, actuellement universellement reconnu, devrait correspondre le droit à l'immigration. Un droit d'émigrer sans droit d'immigrer est un véritable non-sens. La liberté de circulation devrait donc constituer un droit

12. Pour plus de détails, voir V. Piché, E. Pelletier et D. Epale, « La Convention des Nations unies sur les droits des travailleurs migrants : la situation au Canada », *Hommes et Migrations*, n° 1271, janv.-fév. 2008, p. 66-81.

fondamental¹³. Il est évident que l'affirmation de ce droit heurte le paradigme dominant actuel, qui fait de l'immigration un privilège octroyé par des États souverains. De plus, l'octroi de ce droit est considéré comme irréaliste, voire utopique. Pourtant, ce droit est déjà affirmé dans le droit international, en particulier dans le Pacte sur les droits civils et politiques et le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels qui garantissent des droits aux étrangers, comme par exemple la liberté de mouvement, le libre choix du lieu de résidence, ainsi que le principe de la non-discrimination indépendamment de la nationalité¹⁴.

Deuxièmement, le droit à l'intégration, c'est-à-dire l'accès à la résidence permanente et à la citoyenneté, devrait également faire partie des droits des migrants. Les pays qui ont recours à la main-d'œuvre étrangère pour combler leurs besoins démographiques et économiques doivent offrir à ces travailleurs et aux membres de leur famille la possibilité de s'installer en permanence, s'ils le désirent, et d'avoir accès aux mêmes ressources et avantages que les nationaux.

Peut-on concevoir des programmes de travailleurs temporaires qui soient acceptables du point de vue des droits de la personne? Oui, mais au moins quatre conditions doivent être réunies : (1) l'aspect temporaire doit être une option volontaire de la part du travailleur et celui-ci ainsi que les membres de sa famille devraient avoir une réelle option de résidence permanente et éventuellement de citoyenneté; (2) le travailleur ne doit pas être rattaché à un employeur et il doit avoir la liberté de changer d'employeur; (3) des mécanismes

13. A. Pécoud et P. de Guchteneire, « International Migration, Border Controls and Human Rights : Assessing the Relevance of a Right to Mobility », *Journal of Borderlands Studies*, vol. 21, n° 1, 2006, p. 69-86.

14. V. Chetail, *op. cit.*

indépendants doivent être mis en place pour assurer le respect des contrats de travail de la part des employeurs ; et (4) des recours efficaces contre les abus doivent être prévus.

Vers un nouveau régime migratoire mondial restrictif et répressif ?

Nous assistons aujourd'hui à l'émergence d'un nouveau régime migratoire mondial restrictif et répressif. Par restrictif, il faut entendre que l'immigration (avec droit à la résidence permanente) est réservée à une élite et aux travailleurs très qualifiés. Quant aux autres types de travailleurs, dont on a besoin pour des emplois que les nationaux ne veulent pas occuper, on les laisse entrer de façon temporaire et selon la demande des employeurs qui font ainsi fonction d'agents recruteurs. L'aspect répressif des politiques migratoires actuelles fait référence aux nombreuses mesures visant à restreindre le droit d'asile et à combattre la migration dite clandestine au nom de la sécurité nationale¹⁵. De plus, ce régime est nouveau dans la mesure où (1) il est mondial, c'est-à-dire élaboré dans le cadre d'instances multilatérales ; (2) le contexte démographique et économique façonne une nouvelle réalité bipolaire Nord-Sud ; (3) il existe présentement un fort consensus pour ce genre de régime migratoire, consensus impliquant une alliance entre employeurs et gouvernements, largement appuyée par une opinion publique et médiatique très méfiante en matière de migrations internationales, et enfin (4) les « contre-pouvoirs », que ce soit le système des Nations unies ou les ONG internationaux et nationaux, ne font pas le poids.

Il est clair que seules une forte coalition internationale en faveur du droit des migrants et la mobilisation en faveur

15. F. Crépeau et D. Nakache, *op. cit.*

de la ratification de la Convention internationale pour la protection des droits des migrants et des membres de leur famille pourront contrer la tendance actuelle à considérer les travailleurs migrants uniquement comme une force de travail « jetable après utilisation ». Enfin, il est nécessaire de construire un droit international fort, avec des instruments et des mécanismes qui lieraient les pays et les contraindraient à respecter les droits humains, afin que les travailleurs migrants ne soient plus les non-citoyens de ce monde globalisé. La construction de l'Autre monde passe aussi par là.